

# Avis

sur le projet de loi 6100 concernant le budget des recettes  
et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010



**Cour des comptes**  
Grand-Duché de Luxembourg



## Table des matières

<b>1. Introduction.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Les prévisions économiques pour 2010 .....</b>	<b>7</b>
2.1 Le contexte économique .....	7
2.2 Les prévisions économiques : croissance faible au cours des années à venir .....	8
2.3 Les défis de l'après-crise .....	11
<b>3. Analyse de la situation financière de l'Etat .....</b>	<b>15</b>
3.1 Compte général 2008, budget 2009 et projet de budget 2010 .....	15
3.2 La situation financière de la Trésorerie de l'Etat .....	17
3.3 Les passifs financiers de l'Etat .....	20
3.4 Les actifs financiers de l'Etat .....	30
3.5 Les garanties accordées par l'Etat .....	40
3.6 Conclusions.....	42
<b>4. Commentaire du budget des recettes.....</b>	<b>45</b>
4.1 Les recettes de l'administration centrale en version SEC 95 .....	45
4.2 L'évolution des recettes budgétaires .....	47
4.3 Estimations effectuées par la Cour .....	56
4.4 Conclusions.....	75
<b>5. Commentaire du budget des dépenses.....</b>	<b>77</b>
5.1 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : le déficit public.....	77
5.2 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : la dette publique consolidée de l'administration publique.....	86
5.3 La situation financière des administrations locales.....	90
5.4 L'analyse du budget des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat.....	105
<b>6. Analyse des fonds spéciaux de l'Etat.....</b>	<b>121</b>
6.1 La situation financière des fonds spéciaux .....	121
6.2 Le Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat.....	132
6.3 Les dépenses d'investissement .....	135
6.4 Conclusion .....	145









## 1. Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 a été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des députés en date du 30 septembre 2009. 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.

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 2010 contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat, une évaluation des principales recettes fiscales escomptées et un examen du budget des dépenses de l'Etat.

La Cour avait noté dans son avis de l'année dernière que les prévisions de croissance servant à l'établissement du projet de budget n'étaient plus d'actualité, avec la conséquence que le niveau de recettes tel que prévu au projet de budget ne pourrait pas être atteint. L'évolution des recettes de l'année budgétaire en cours laisse présager que le niveau des recettes ne sera pas seulement largement en deçà des prévisions mais sera également en baisse par rapport à l'exercice budgétaire 2008. Une moins-value de quelque 700 millions d'euros par rapport à 2008 en matière de recettes courantes est prévue au budget 2010. Pour pallier ces déchets de recettes, le Gouvernement entend recourir de manière accrue à l'emprunt. Ainsi le projet de budget prévoit une autorisation pour l'émission d'emprunts nouveaux pour un montant global de 1,8 milliards d'euros. Selon la note des experts internes à l'administration du 6 juillet 2009 à l'attention du formateur en date, le recours à l'emprunt à un niveau élevé devrait se poursuivre les années prochaines. Si une telle démarche est compréhensible afin que le niveau des dépenses d'investissement soit maintenu en temps de crise, il n'en reste pas moins que tôt ou tard les fonds ainsi empruntés devront être remboursés. La Cour renvoie au chapitre 3 du présent avis qui concerne plus particulièrement la dette de l'Etat.

Dans son avis concernant l'exercice en cours, la Cour s'était penchée sur la viabilité à moyen et long terme des finances publiques, notamment en ce qui concerne le système de pension. Elle renvoie à ses constatations et recommandations qui n'ont rien perdu de leur actualité alors que le niveau de croissance du PIB nécessaire pour assurer la stabilité du système de pension ne semble pas pouvoir être atteint ces prochaines années. Dans le présent avis, la Cour entend également examiner au chapitre 5 la situation financière de la Caisse nationale

de Santé. Rappelons que le financement du système de santé est assuré, d'une part, par les cotisations sociales prélevées sur les salaires des salariés et les cotisations versées par les employeurs et, d'autre part, par une contribution de l'Etat. Le déficit annoncé pour le prochain exercice pourrait se reproduire au vu de l'évolution de l'emploi, le niveau des cotisations variant avec la masse salariale.

De ce qui précède, il devient évident que maintenir les finances publiques en équilibre à moyen et long terme nécessitera une série de mesures et de réformes parfois douloureuses.

Stabiliser les recettes publiques courantes, réduire les dépenses publiques sans mettre en péril le développement économique, assurer la viabilité financière à moyen et à long terme du système de pension et du système de santé, tels sont les défis que l'Etat doit relever les prochaines années.

Dans cette optique, la Cour plaide également pour une plus grande efficacité de la dépense publique.

La Cour a déjà formulé des recommandations en ce sens dans des rapports antérieurs. Elle y reviendra dans de futures publications ayant trait notamment à une nouvelle architecture budgétaire basée sur une culture de performance ainsi qu'à la manière de mener à bien des projets d'envergure.



## 2. Les prévisions économiques pour 2010

### 2.1 Le contexte économique

Le projet de budget 2010 a été élaboré en pleine crise économique-financière qui plombe les économies européennes depuis le troisième trimestre 2008. En dépit de signes de légère reprise, il importe de souligner que les prévisions sont sujettes à une grande incertitude.

Après avoir participé au sauvetage des groupes bancaires Dexia-Banque Internationale à Luxembourg S.A. et Fortis Banque Luxembourg S.A. en octobre 2008 et après l'octroi d'un crédit à la Kaupthing Bank Luxembourg S.A. en décembre de la même année, le Gouvernement a décidé de lutter contre les effets de la crise par une série de mesures équivalant à 1,75% du PIB. Ce plan arrêté en mars 2009 a eu pour objet de soutenir le pouvoir d'achat des consommateurs, de relancer l'activité des entreprises et de lutter contre l'avènement subséquent du chômage. Les principaux éléments concernent des mesures en matière fiscale (abaissement du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités et introduction du crédit d'impôt pour salariés), la mise en œuvre d'un programme d'investissements publics supplémentaire à celui prévu au budget 2009 et des mesures pour lutter contre l'augmentation du chômage. Ce paquet de mesures a été élaboré suite à deux réunions consécutives du Comité de coordination tripartite en janvier et mars 2009.

Au niveau international, le G20 s'est réuni deux fois au cours de l'année 2009. Il s'agissait de mettre en place une réglementation adéquate du secteur financier et bancaire ainsi que de prévenir des tendances protectionnistes. Des fonds supplémentaires ont été mis à disposition du Fonds Monétaire International (« FMI ») et de la Banque Mondiale.

Pour ce qui est de la croissance économique, le pic de la crise semble avoir été atteint au cours de l'été 2009. L'Allemagne et la France seraient sorties de la récession au deuxième trimestre, tandis que les Etats-Unis ont connu une légère reprise à partir du troisième trimestre 2009. Malgré ces annonces positives, l'environnement économique reste très instable, et la reprise économique risque de s'effondrer en cas d'abandon des mesures de relance décidées par les autorités publiques. Au Luxembourg, le PIB a diminué de 5,9% au premier trimestre et de 5,3% au deuxième, comparé à l'année précédente. A noter que les prévisions des organismes nationaux et internationaux ne sont pas concordantes pour l'année 2009. En effet, le Statec se base sur une contraction de 4,3%, l'OCDE prévoit un repli de 4% et le FMI table sur une diminution de 4,8% du PIB réel pour cette année.

C'est dans ce contexte que le projet de budget pour l'exercice 2010 a été déposé en date du 29 septembre 2009 à la Chambre des députés. Force est de constater que les données qui ont servi comme

point de départ à l'élaboration du projet de budget 2010 doivent être appréciées, voire revues, en fonction des évolutions à venir.

## 2.2 Les prévisions économiques : croissance faible au cours des années à venir

### 2.2.1 Le contexte international et européen

En octobre 2009, le FMI a affiché lors de la présentation de ses « Perspectives de l'économie mondiale » un certain optimisme concernant la croissance mondiale pour 2009 et 2010. Selon le FMI, la récession devrait se limiter à -1,1% pour l'année en cours, suivie d'une reprise de l'économie mondiale de 3,1% en 2010.

Ces prévisions doivent cependant être nuancées selon les pays. Dans les pays avancés, la croissance serait seulement de 1,7% alors que le PIB des pays émergents devrait croître de l'ordre de 5,5%. Dans la zone euro, la croissance ne serait que de 0,3% en 2010. Ni l'Allemagne (+0,3%), ni la France (+0,9%), ni l'Italie (+0,2%), n'affichent des redressements significatifs.

Pour les pays développés, le FMI prévoit un redémarrage de l'économie suivi d'une très lente croissance et marqué par un taux de chômage important. Il est supposé que les taux de chômage se situeront l'année prochaine au-delà de 10% aux Etats-Unis et dans l'UE et se maintiendront à des niveaux élevés dans les années à venir.

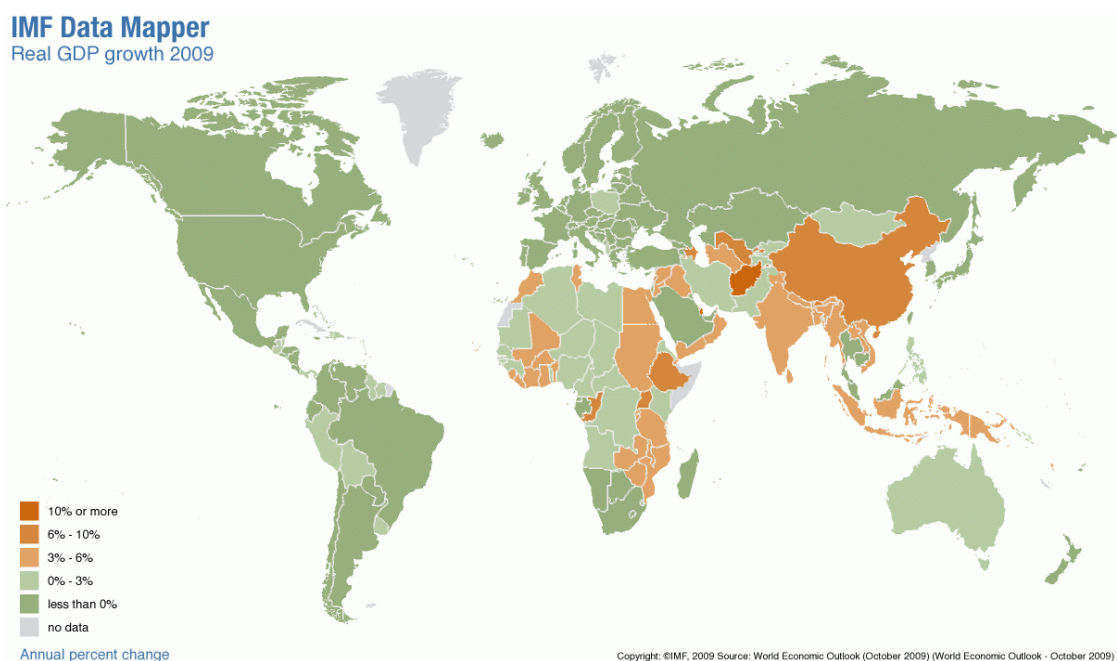
Nombreuses sont cependant les incertitudes quant à l'actuelle reprise économique.

A commencer par l'état de santé précaire du secteur bancaire qui est censé restructurer ses bilans et réévaluer ses actifs dangereux. Les risques de nouvelles bulles boursières sont réels. Une pandémie de grippe H1N1 ou une augmentation sensible du cours du pétrole sont autant de facteurs qui pourraient freiner l'activité économique.

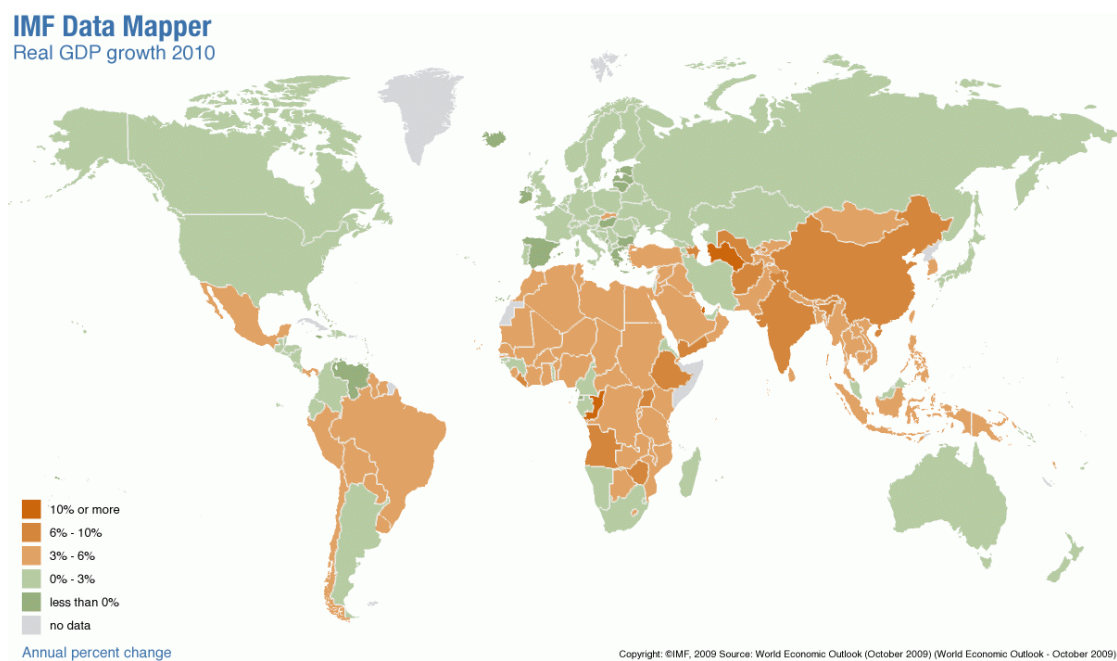
La question principale qui se pose donc actuellement est de savoir si cette reprise va perdurer et quelle en sera l'envergure.

La situation de l'économie mondiale peut être illustrée par les graphiques suivants présentant pays par pays les croissances projetées des PIB pour les années 2009 et 2010 (selon le FMI).

Graphique 1 : Croissance du PIB en volume 2009



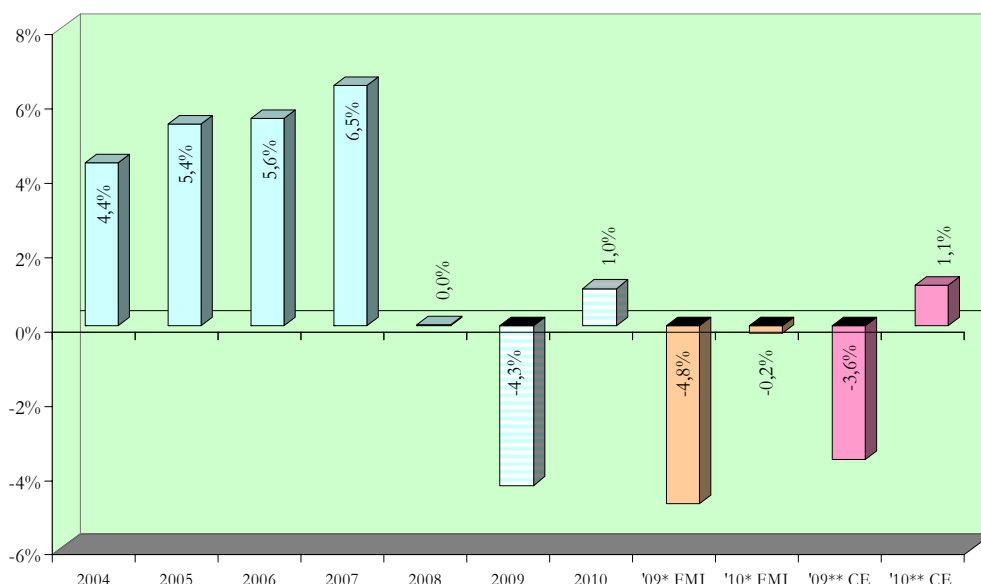
Graphique 2 : Croissance du PIB en volume 2010



## 2.2.2 La situation au Luxembourg

Concernant l'évolution du PIB au Luxembourg, le Gouvernement a retenu dans le projet de budget pour l'exercice 2010 l'hypothèse de l'OCDE qui table sur une croissance du PIB entre 1,0% et 1,5% pour 2010. Les prévisions pluriannuelles établies en octobre par le FMI sont plus pessimistes et prévoient une diminution du PIB de 0,2% en 2010 et une croissance estimée à 2,9% à moyen terme en 2014. A noter que les récents pronostics de la Commission européenne sont un peu plus favorables avec une croissance économique de 1,1% pour 2010.

**Graphique 3 : Evolution de la croissance économique**



Source chiffres : Statec (octobre 2009), Projet de budget 2010, \*FMI (octobre 2009), \*\*CE (novembre 2009) ; graphique : Cour des comptes

Selon la Cour, il en ressort que l'économie nationale va probablement connaître une faible croissance pour les années à venir avec des répercussions sur l'évolution de l'emploi, d'une part, et un accroissement important du chômage, d'autre part.

En date du 29 septembre, le Premier Ministre en sa qualité de Président de l'Eurogroupe a déclaré que le PIB de la zone euro va reculer de 4% en 2009 avant de se redresser en 2010 pour progresser de l'ordre de 0,3% à 0,5%. Pour la période de 2010 à 2020, la croissance du PIB oscillera autour de 1,5%, ce qui est insuffisant pour stabiliser le marché de l'emploi. Ainsi la crise éconómico-financière aura ses répercussions sur le marché de l'emploi à partir de 2010 avec une hausse sensible du chômage. Le ministre des Finances a fait remarquer lors de la présentation du projet de budget 2010 que le chômage va croître en 2010 de 1% pour se situer entre 6,5% et 7%. Pour ce qui est de l'emploi, il a rappelé que le Luxembourg a encore connu en 2007 une

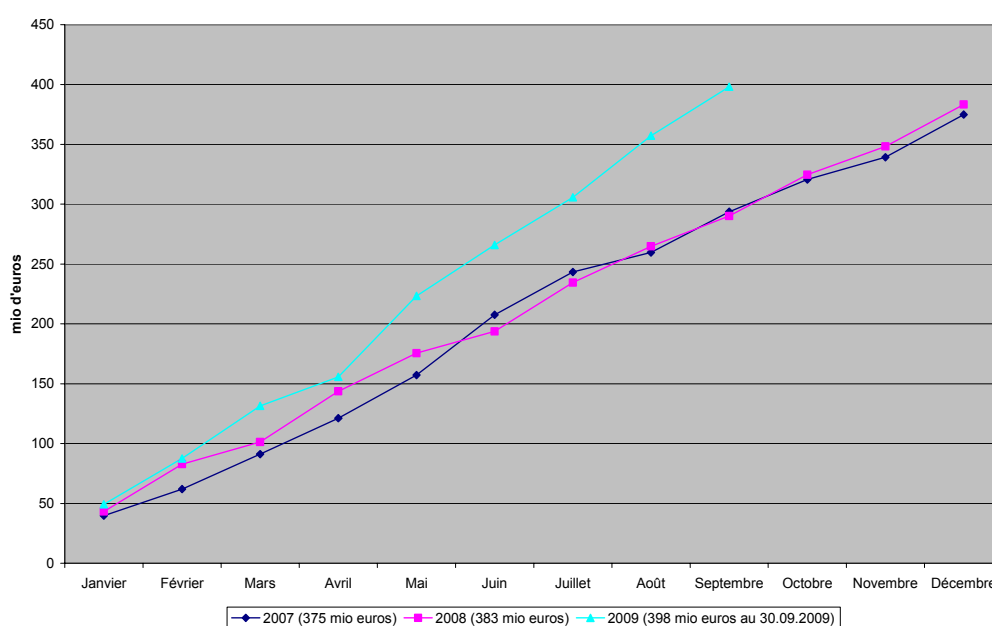
hausse de l'emploi de l'ordre de 4,7%. Suivant les données du Statec, l'emploi accusera en 2010 au Luxembourg une régression de 0,5%.

Lors de sa dernière réunion en date du 28 octobre 2009, le Comité de conjoncture a constaté pour sa part que le taux de chômage s'est établi à 5,7% au mois de septembre 2009. Au même mois de l'année précédente, ce taux s'est chiffré à 4,3%. En tenant compte des personnes profitant d'une mesure pour l'emploi, le chômage se situe à 7,1%.

Les répercussions sur le budget de l'Etat sont immédiates. Au cours des mois d'août et septembre 2008, les dépenses mensuelles du Fonds pour l'emploi se sont élevées à quelque 30,3, respectivement 25,2 millions d'euros. Pour ce qui est de l'année 2009, la hausse substantielle des paiements mensuels du Fonds à partir des mois d'août (quelque 51,5 millions d'euros) et septembre (quelque 40,8 millions d'euros) illustre l'augmentation en flèche du taux de chômage.

Le graphique suivant représente l'évolution des dépenses mensuelles cumulées du Fonds pour l'emploi pour la période de 2007 à 2009 :

**Graphique 4 : Fonds pour l'emploi – dépenses mensuelles cumulées**



Source chiffres : SAP ; graphique : Cour des comptes

## 2.3 Les défis de l'après-crise

Les efforts des gouvernements pour faire face à la crise financière ont eu pour conséquence une dégradation sensible des finances publiques. Ainsi les prévisions pour le Luxembourg

annoncent pour 2010 un déficit de 4,4% et une dette de l'administration publique de 19,8% par rapport au PIB. Certes, d'après le FMI, la récession mondiale s'achève, mais ses effets perdurent et la reprise s'annonce laborieuse. L'effet ciseaux va persister : les recettes chutent et les dépenses augmentent. Le Luxembourg devra s'attendre à un accroissement de l'endettement public et à une progression moins importante du PIB qu'avant la crise.

Au vu de ce qui précède, la Cour est d'avis que le Gouvernement devra élaborer une véritable stratégie de sortie pour rééquilibrer les comptes publics au-delà de l'année 2011.

En prévision d'une croissance du PIB qui se limitera probablement à 2,9% dans les années à venir, le Luxembourg devra entamer les réformes nécessaires pour ajuster la croissance de ses dépenses publiques à l'évolution du PIB.

Dans un article paru au « Forum »<sup>1</sup> en septembre 2009, il a été écrit qu'« avant la crise économique et financière mondiale, le Luxembourg a connu une croissance proche de 5% du PIB en moyenne par année. Pour un des pays les plus riches du monde, une expansion continue à un rythme si élevé est exceptionnelle. Les taux de croissance des pays voisins et de l'ensemble des pays industrialisés sont sensiblement inférieurs (+2%) : nous sommes bien en présence d'une « exception luxembourgeoise ». Avec la mise en perspective d'un taux de croissance minimum de 4% pour assurer notre régime de pension, ce rythme de croissance exceptionnel a été érigé quasiment en norme pour l'avenir ! »

Au-delà de ces considérations, la Cour s'interroge si les mesures actuelles de la performance économique, notamment celles fondées sur les chiffres du PIB, ne devraient pas être complétées par une méthode de mesure qui intègre le concept du bien-être. Il s'agit de prendre en compte le bien-être social ainsi que le développement durable économique, écologique et social.

A ce titre, la Cour renvoie aux travaux de la commission Stiglitz-Sen-Fitoussi (« commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social »), créée sur initiative du Gouvernement français au début de l'année 2008.

En date du 14 septembre 2009, cette commission a présenté son rapport final et esquissé les limites du PIB comme instrument de mesure des résultats économiques et du progrès social.

A rappeler à ce sujet que, dans le cadre des discussions sur le projet de budget 2007, la Chambre des députés a invité le Gouvernement à charger le Conseil supérieur pour le développement durable (« CSDD ») d'élaborer un avis sur les finances publiques pour la période postérieure à 2009 dans l'optique d'un développement durable.

---

<sup>1</sup> Forum N° 289, septembre 2009, « Quelle croissance économique dans un monde fini ? » (page 45 et suivantes)

Dans son rapport datant du 29 septembre 2008 («Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen»), le CSDD s'est exprimé comme suit : „In mehreren Sitzungen hat sich der CSDD mit zwei fundamentalen Fragen beschäftigt, zu denen er noch keine abschliessende Position erarbeiten konnte: Zum einen handelt es sich um die Notwendigkeit des quantitativen Wirtschaftswachstums. Müssen wir auf ein hohes Wachstum des PIB setzen, um mit Hilfe der daraus entstehenden wachsenden Steuereinnahmen das Modell Luxemburg weiter finanzieren zu können? Oder drückt ein solches Wachstum durch den dafür erforderlichen permanenten Strom von Einwanderern oder Berufspendlern, durch den Flächen- und sonstigen Ressourcenverbrauch und die zunehmende Risikoanfälligkeit des Systems dem Land nicht Folgelasten auf, die künftige Generationen bezahlen müssen? Der Rat sieht eine grosse Gefahr darin, dass die Gewöhnung an hohe PIB-Wachstumsraten den politisch-sozialen Druck erhöht, zur Finanzierung der Ansprüche konsequent auf ein weiteres PIB- und Steuer-Wachstum zu setzen, ohne die Grenzen der Umwelt-, Natur- und Ressourcenbasis noch zu berücksichtigen“. (page 7 et suivantes)





### 3. Analyse de la situation financière de l'Etat

Pour donner 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 placements de fonds opérés par l'Etat, les participations de l'Etat dans le capital d'organismes tiers et, finalement, les garanties financières accordées par l'Etat.

#### 3.1 Compte général 2008, budget 2009 et projet de budget 2010

Lors de l'élaboration du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008, le Gouvernement avait retenu une hypothèse de croissance en volume du PIB de 4,5%. Au cours de l'année 2008 les prévisions de croissance du PIB ont cependant été revues à la baisse pour atteindre 3% (note de conjoncture du Statec de juin 2008). En avril 2009, le Statec a dû réviser ses estimations en constatant une réduction de 0,9% du PIB pour 2008. Suivant les informations statistiques les plus récentes (conjoncture flash d'octobre 2009 du Statec), l'économie a connu en 2008 une variation du PIB en volume de 0,03%. Dans ce contexte, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général provisoire de l'exercice 2008 se présentent comme suit par rapport au budget définitif de l'Etat de 2008 :

**Tableau 5 : Budget et compte général 2008**

	Budget définitif 2008	Compte général 2008	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	8.540.401.373	9.100.115.339	559.713.966	+ 6,55
- en capital	82.553.100	2.379.873.816	2.297.320.716	+2.782,84
Total recettes (1)	8.622.954.473	11.479.989.155	2.857.034.682	+ 33,13
Dépenses				
- courantes	7.816.327.550	8.192.002.119	375.674.569	+ 4,81
- en capital	827.194.689	3.284.370.584	2.457.175.895	+ 297,05
Total dépenses (2)	8.643.522.239	11.476.372.703	2.832.850.464	+ 32,77
Solde des recettes et dépenses (1) - (2)	-20.567.766	3.616.452	24.184.218	

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat ; tableau : Cour des comptes

La différence entre les recettes attendues (8.623 millions d'euros) et celles effectivement réalisées (11.480 millions d'euros) s'explique par des plus-values de recettes au niveau du budget courant de l'ordre de 307,73 millions d'euros pour les impôts, droits et taxes et de 192,69 millions d'euros pour les impôts directs. Par ailleurs, les recettes en capital affichent de leur côté une progression exceptionnelle de 2.782,84% (2.297,32 millions d'euros). Celle-ci résulte des produits d'emprunts nouveaux à raison de 2.281 millions d'euros qui ont servi à financer les opérations de stabilisation du secteur financier.

Les dépenses du compte général provisoire de 2008 prennent déjà en considération les propositions gouvernementales relatives à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2008, d'après lesquelles 80 millions d'euros seront affectés par le biais des dépenses courantes au Fonds pour l'emploi. Si l'on compare les dépenses prévues (8.644 millions d'euros) avec celles effectivement opérées (11.476 millions d'euros), la différence observée résulte notamment de la prise de participation de l'Etat dans le capital d'établissements bancaires à hauteur de 2.408,66 millions d'euros ainsi que de la majoration des dépenses relatives aux dotations de fonds de réserve (+179,70 millions d'euros) et aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+120,08 millions d'euros).

Par rapport au compte général provisoire de l'exercice 2007, celui de l'exercice 2008 se présente de la façon suivante :

**Tableau 6 : Comptes généraux 2007 et 2008**

	Compte 2007	Compte 2008	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	8.657.181.536	9.100.115.339	442.933.803	+5,12
- en capital	78.565.557	2.379.873.816	2.301.308.259	+2.929,16
Total des recettes (1)	8.735.747.093	11.479.989.155	2.744.242.062	+31,41
Dépenses				
- courantes	7.384.610.547	8.192.002.119	807.391.572	+10,93
- en capital	1.349.550.219	3.284.370.584	1.934.820.365	+143,37
Total des dépenses (2)	8.734.160.766	11.476.372.703	2.742.211.937	+31,40
Excédent de recettes (1) - (2)	1.586.327	3.616.452	2.030.125	

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat ; tableau : Cour des comptes

La progression des recettes de l'Etat provient notamment de l'augmentation des impôts indirects et prélèvements (127,36 millions d'euros), de l'accroissement des impôts directs (+297,43 millions d'euros) et des produits d'emprunts publics consolidés (2.281 millions d'euros).

La progression des dépenses de l'Etat provient notamment de l'accroissement des salaires et charges sociales (+66,20 millions d'euros), des transferts de revenus à l'administration centrale (+82,25 millions d'euros), des dotations aux fonds de réserve (+97,25 millions d'euros), de l'augmentation des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+412,79 millions d'euros) et de la prise de participations dans le capital d'institutions financières (+2.439,50 millions d'euros).

Notons que l'exercice budgétaire 2008 se solde par un excédent de recettes de 3,62 millions d'euros (après affectation de 80 millions d'euros au Fonds pour l'emploi), alors que l'exercice 2007 présentait un excédent de recettes de l'ordre de 1,59 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 2009 et 2010.

**Tableau 7 : Budget 2009 et projet de budget 2010**

	Budget définitif 2009	Projet de budget 2010	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	9.188.710.886	8.398.711.866	-789.999.020	-8,60
- en capital	88.231.160	1.420.132.500	1.331.901.340	+1.509,56
Total des recettes (1)	9.276.942.046	9.818.844.366	541.902.320	+5,84
Dépenses				
- courantes	8.327.136.341	8.850.914.097	523.777.756	+6,29
- en capital	937.640.152	942.910.386	5.270.234	+0,56
Total des dépenses (2)	9.264.776.493	9.793.824.483	529.047.990	+5,71
Solde des recettes et dépenses (1) - (2)	5.665.553	25.019.883	19.354.330	

Source : projet de budget 2010

Les recettes et les dépenses prévues pour 2010 font l'objet d'un examen détaillé aux chapitres 4 et 5 du présent avis.

### 3.2 La situation financière de la Trésorerie de l'Etat

En vertu de l'article 93 (5) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, la Trésorerie établit mensuellement un bilan financier reflétant les emplois et les ressources financières de l'Etat qui au 30 septembre 2009 se présente de la manière suivante :

Tableau 8 : Bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2009)

ACTIF		30.09.2008	30.09.2009	en % du total	Variation 2008/09 en EUR	Variation 2008/09 en %
<b>1</b>	<b>ACTIF CIRCULANT</b>	<b>2.846.488.615</b>	<b>2.238.845.457</b>	<b>29%</b>	<b>-607.643.158</b>	<b>-21%</b>
1.1	Actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière	2.134.340.022	1.340.846.348	17%	-793.493.674	-37%
1.2	Actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière	712.148.593	897.999.109	12%	185.850.516	26%
<b>2</b>	<b>ACTIF IMMOBILISE</b>	<b>1.830.425.702</b>	<b>4.636.065.948</b>	<b>59%</b>	<b>2.805.640.246</b>	<b>153%</b>
2.1	Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (participations de l'Etat, autres dépôts)	1.830.041.431	4.635.682.917	59%	2.805.641.486	153%
2.2	Immobilisations financières reçues en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglementaires	384.271	383.031	0%	-1.240	0%
<b>3</b>	<b>AVOIRS DE L'ETAT SUR CCP</b>	<b>1.118.894.509</b>	<b>958.700.667</b>	<b>12%</b>	<b>-160.193.842</b>	<b>-14%</b>
3.1	Trésorerie de l'Etat	673.850.382	524.147.490	7%	-149.702.892	-22%
3.2	Administrations fiscales	373.484.288	324.506.475	4%	-48.977.813	-13%
3.3	Comptables extraordinaires	23.573.975	52.993.447	0%	29.419.472	125%
3.4	Services de l'Etat à gestion séparée (SEGS)	47.985.864	57.053.255	1%	9.067.391	19%
<b>TOTAL ACTIFS FINANCIERS</b>		<b>5.795.808.826</b>	<b>7.833.612.072</b>	<b>100%</b>	<b>2.037.803.246</b>	<b>35%</b>
PASSIF		30.09.2008	30.09.2009	en % du total	Variation 2008/09 en EUR	Variation 2008/09 en %
<b>1</b>	<b>PASSIF CIRCULANT</b>	<b>2.846.488.615</b>	<b>2.238.845.457</b>	<b>29%</b>	<b>-607.643.158</b>	<b>-21%</b>
<b>1.1</b>	<b>Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)</b>	<b>1.531.506.549</b>	<b>477.000.478</b>	<b>6%</b>	<b>-1.054.506.071</b>	<b>-69%</b>
1.1.1	Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	2.013.654.434	2.693.845.204	34%	680.190.770	34%
1.1.2	Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'Etat	-791.171.345	-1.012.792.563	-13%	-221.621.218	28%
1.1.3	Solde opérationnel	309.023.460	-1.204.052.163	-15%	-1.513.075.623	-490%
<b>1.2</b>	<b>Fonds de tiers</b>	<b>1.314.982.066</b>	<b>1.761.844.979</b>	<b>23%</b>	<b>446.862.913</b>	<b>34%</b>
1.2.1	Dépôts de tiers auprès de l'Etat	343.006.184	551.655.851	7%	208.649.667	61%
1.2.2	Titres de dette émis par l'Etat	971.975.882	1.210.189.128	16%	238.213.246	25%
<b>2</b>	<b>PASSIF IMMOBILISE</b>	<b>1.830.425.702</b>	<b>4.636.065.948</b>	<b>59%</b>	<b>2.805.640.246</b>	<b>153%</b>
2.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	1.830.041.431	2.335.682.917	30%	505.641.486	28%
2.2	Fonds de tiers (= fonds déposés et fonds empruntés)	384.271	2.300.383.031	29%	2.299.998.760	598536%
<b>3</b>	<b>AVOIR DU FONDS DE COUVERTURE DES AVOIRS SUR CCP</b>	<b>1.118.894.509</b>	<b>958.700.667</b>	<b>12%</b>	<b>-160.193.842</b>	<b>-14%</b>
3.1	Fonds de tiers (= montants déposés par l'EPT auprès de l'Etat via BCEE)	1.070.518.087	916.640.618	12%	-153.877.469	-14%
3.2	Fonds propres de l'Etat (= solde des opérations non encore réalisées sur exercices en cours)	48.376.422	42.060.049	0%	-6.316.373	-13%
<b>TOTAL PASSIFS FINANCIERS</b>		<b>5.795.808.826</b>	<b>7.833.612.072</b>	<b>100%</b>	<b>2.037.803.246</b>	<b>35%</b>

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2009

La Trésorerie de l'Etat a regroupé les différents postes du bilan en trois catégories permettant de rapprocher les différents comptes de passif (ressources) de leur contrepartie respective à l'actif (emplois) du bilan.

Une analyse du bilan financier fait ressortir que la somme bilantaire a augmenté de quelque 2.038 millions d'euros au cours de la période du 30 septembre 2008 au 30 septembre 2009. Cette progression résulte principalement de la hausse des fonds empruntés auprès de tiers, des avoirs des fonds spéciaux et des fonds propres constituant les réserves secondaires de l'Etat.

Au niveau des actifs financiers acquis par dépense budgétaire (contrepartie des fonds empruntés auprès de tiers et des fonds propres constituant les réserves secondaires de l'Etat), l'Etat a pris une participation dans le capital des banques Fortis Banque Luxembourg (dont la dénomination sociale a été modifiée en BGL, puis en BGL BNP Paribas avec effet au 21 septembre 2009) et BNP Paribas pour un montant total de 2,5 milliards d'euros dans le cadre de la crise financière. Il est à noter que les participations dans Fortis Banque Luxembourg et BNP Paribas ont été comptabilisées à leur valeur d'acquisition par opposition aux autres participations qui y figurent pour leur valeur nominale.

L'emprunt de 300 millions d'euros contracté en octobre 2008 et l'emprunt obligataire de 2 milliards d'euros émis en décembre 2008 en vue du financement de ces participations ne figurent pas parmi les autres emprunts contractés par l'Etat à la rubrique « titres de dette émis par l'Etat », mais sont renseignés au passif immobilisé à la rubrique « fonds de tiers » pour souligner que ces emprunts n'ont servi ni à alimenter les fonds spéciaux, ni à financer un déficit budgétaire. Au 30 septembre 2009, les avoirs des fonds spéciaux tiennent déjà compte de l'affectation du résultat du compte général 2006 (240 millions d'euros), du compte général 2007 (450 millions d'euros) et du compte général 2008 (80 millions d'euros) prévue à l'article 56 du projet de loi relatif au budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010.

En ce qui concerne le solde opérationnel, ce dernier a constamment diminué au cours des derniers exercices et se compose de la manière suivante :

	30.09.2007	30.09.2008	30.09.2009
Réserve budgétaire <sup>2</sup> suivant compte général	-212.525.062	-938.735	-447.322.832
Solde des opérations de l'exercice en cours	682.011.772	310.211.313	-756.580.204
Ordonnances provisoires	-148.925	-115.930	-115.930
Avances de trésorerie sur exercices clos restant à imputer	-115.702	-133.188	-33.197
<b>Total</b>	469.222.083	309.023.460	-1.204.052.163

*Source : Trésorerie de l'Etat*

<sup>2</sup> 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

Au 30 septembre 2009, la réserve budgétaire (-447 millions d'euros) tient déjà compte de l'affectation du résultat des comptes généraux provisoires des exercices 2006, 2007 et 2008 au renforcement des moyens financiers des fonds spéciaux de l'Etat.

La Cour constate que le solde opérationnel au 30 septembre 2009 est négatif et a baissé de quelque 1.513 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2008. Il faut cependant relever que les réserves budgétaires au 30 septembre 2007 et au 30 septembre 2008 ne tenaient pas compte de l'affectation du résultat du compte général de l'exercice précédent.

Les réserves primaires de l'Etat, qui consistent principalement en des avoirs accumulés au niveau des fonds spéciaux, ont fortement diminué au cours des douze derniers mois.

Il reste à préciser que l'Entreprise des Postes et Télécommunications (EPT) est tenue en vertu de l'article 31 de la loi modifiée du 15 décembre 2000 sur les services financiers postaux 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 une créance sur l'Etat qui varie en fonction des avoirs de l'Etat sur CCP.

Les avoirs de l'Etat sur CCP ne doivent pas être considérés comme actif circulant vu qu'ils donnent nécessairement lieu à un dépôt auprès d'une autre institution financière. Ainsi les avoirs sur CCP ne constituent qu'un chiffre comptable contrebalancé par les avoirs du Fonds de couverture des avoirs sur CCP (dette envers l'EPT) au passif du bilan financier de l'Etat.

Dans ce qui suit, la Cour passe en revue les principales rubriques du bilan financier à savoir : les fonds spéciaux de l'Etat, la dette publique, les placements et les participations de l'Etat.

### 3.3 Les passifs financiers de l'Etat

#### 3.3.1 Les fonds spéciaux de l'Etat

La situation des fonds spéciaux de l'Etat représente un élément indispensable pour évaluer correctement la capacité financière de l'Etat. Conformément à l'article 26 de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, un nouveau fonds spécial dénommé « Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé » a été créé. Actuellement, il existe donc trente deux fonds spéciaux de l'Etat.

Il ressort du tableau ci-dessous que les avoirs des fonds spéciaux s'élèvent au 30 septembre 2009 à 2.694 millions d'euros. Ce montant comprend les 770 millions d'euros de l'affectation projetée des plus-values de recettes réalisées au cours des exercices 2006 à 2008.

**Tableau 9 : Avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au 30 septembre 2009**

Dénomination	Avoirs (en €)
Fonds de la coopération au développement	24 457 274,98
Fonds d'équipement militaire	146 088 524,13
Fonds pour les monuments historiques	33 575 322,85
Fonds de réserve pour la crise	21 715 472,77
Fonds de la dette publique	136 165 323,52
Fonds de pension	452 455 087,95
Fonds communal de dotation financière	0,00
Fonds de la pêche	304 823,67
Fonds cynégétique	682 634,51
Fonds pour la gestion de l'eau	129 738 275,98
Fonds des eaux frontalières	1 176 027,54
Fonds d'équipement sportif national	49 895 568,50
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	197 321 751,83
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	385 059,60
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	39 637 687,38
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	146 107 524,91
Fonds de la chasse	2 702,90
Fonds pour la protection de l'environnement	84 862 478,32
Fonds pour l'emploi	170 102 266,60
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	47 954 966,58
Fonds d'investissements publics administratifs	103 707 765,56
Fonds d'investissements publics scolaires	73 392 787,63
Fonds des routes	87 677 479,90
Fonds du rail	196 688 830,18
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	44 915 765,78
Fonds pour la loi de garantie	59 696 474,09
Fonds pour la promotion touristique	4 601 772,96
Fonds pour la réforme communale	1 973,38
Fonds social culturel	40 663,88
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	185 973 765,86

Dénomination	Avoirs (en €)
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	19 011 399,37
<i>Montant en attente d'être porté en recette par la Trésorerie</i>	<i>12 471 673,14</i>
<i>Montant ordonnancé mais non encore payé par la Trésorerie</i>	<i>223 036 077,41</i>
<b>Total des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre 2009 (avec prise en compte des plus-values des exercices 2006 à 2008)</b>	<b>2 693 845 203,66</b>

Source : Trésorerie de l'Etat

La Trésorerie de l'Etat a accordé une avance de 50 millions d'euros au Fonds pour la gestion de l'eau et trois avances d'un montant total de 80 millions d'euros au Fonds pour l'emploi. Sans ces avances, les deux fonds spéciaux de l'Etat auraient affiché des soldes négatifs. Cette situation sera régularisée par le vote de la loi relative à l'affectation du résultat des comptes généraux des exercices 2006 à 2008.

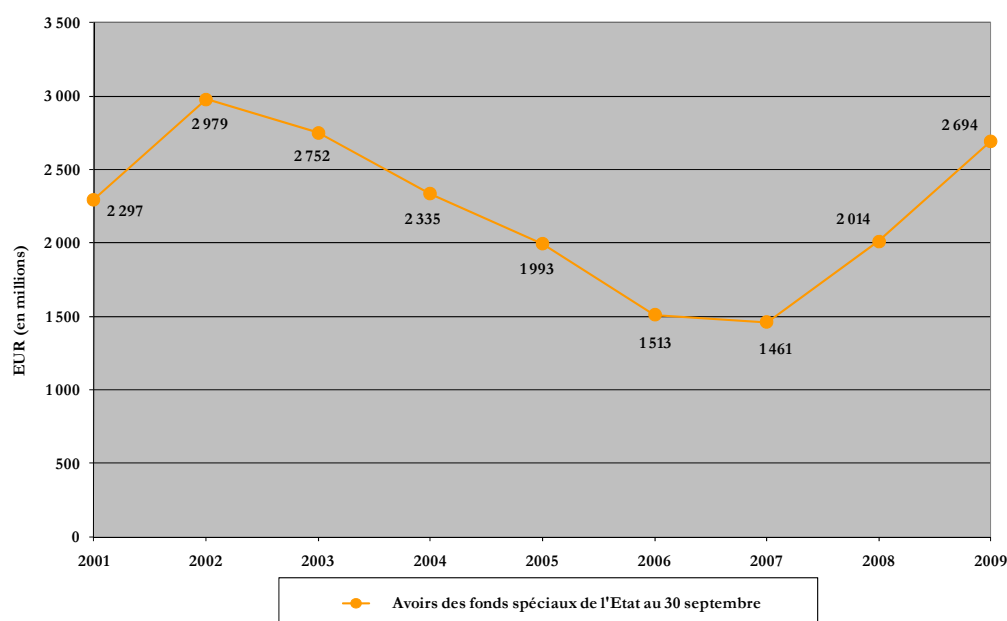
Par rapport à la situation au 30 septembre 2008, où les fonds spéciaux ont présenté un avoir total avoisinant les 2,01 milliards d'euros, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont augmenté de 680,19 millions d'euros (33,78%). Entre 2007 et 2009, cette croissance a été nettement plus importante, se chiffrant à 1.232,54 millions d'euros (84,35%). Le tableau et le graphique suivants illustrent l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat à la date-clé du 30 septembre de chaque année.

**Tableau 10 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre**

Année	Avoirs (en €)	Variation (en €)	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	-341.829.711	-14,64
2006	1.512.937.189	-480.435.224	-24,10
2007	1.461.303.646	-51.633.543	-3,41
2008	2.013.654.435	552.350.789	37,80
2009	2.693.845.204	680.190.769	33,78

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat ; tableau : Cour des comptes

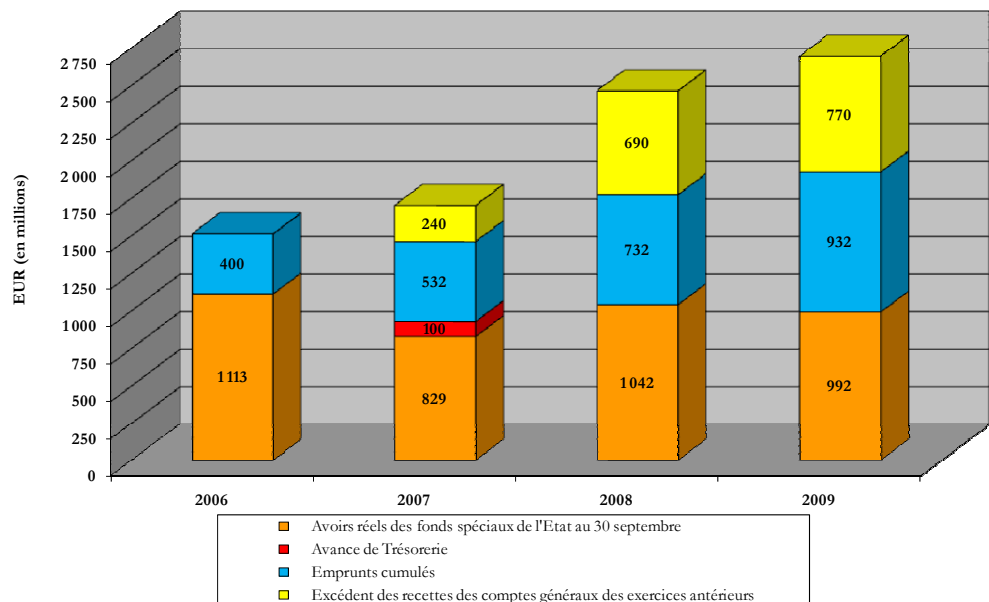


**Graphique 11 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre**

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat ; graphique : Cour des comptes

Après une période de diminution substantielle et continue des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat entre 2002 et 2007, une augmentation significative est à constater entre 2007 et 2009. Ce redressement s'explique essentiellement par la prise en compte des alimentations supplémentaires résultant de l'affectation de l'excédent des recettes de 2006 à 2008 (770 millions d'euros) et par la situation financière améliorée du Fonds de pension, dont les avoirs se chiffraient à seulement 73,53 millions d'euros au 30 septembre 2007. En effet, l'accroissement des avoirs du Fonds de pension résulte de la comptabilisation des alimentations budgétaires relatives à deux exercices (311,28 millions d'euros en 2007 et 343,50 millions d'euros en 2008) pendant la période sous revue.

Afin de mieux comprendre la situation actuelle des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, la Cour a décomposé ces avoirs en tenant compte des emprunts émis au profit de certains fonds spéciaux et de l'affectation projetée des plus-values de recettes du résultat des comptes généraux des exercices antérieurs. Le graphique ci-après illustre cette situation.

**Graphique 12 : Avoirs décomposés des fonds spéciaux au 30 septembre**

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat ; graphique : Cour des comptes

Au cours de l'exercice 2006, des emprunts pour un montant global de 400 millions d'euros ont été émis pour le financement des investissements programmés par deux fonds spéciaux. Ces emprunts ont été répartis à parts égales entre le Fonds des routes et le Fonds du rail. Pour l'exercice 2007, un emprunt exceptionnel de 132 millions d'euros a été émis dans l'intérêt du financement de la reprise par l'Etat de certains terrains et immeubles. Au mois de février et au mois d'octobre 2008, deux emprunts ont été émis chaque fois pour un montant de 200 millions d'euros, dont 100 millions d'euros sont affectés au Fonds du rail et 100 millions d'euros sont destinés au Fonds des routes.

Les avoirs rectifiés (hors emprunts, avances de trésorerie et excédents de recettes) des fonds spéciaux s'élèvent au 30 septembre 2009 à 992 millions d'euros par rapport à 1.042 millions d'euros en 2008. Il s'agit d'une diminution de 50 millions d'euros ou bien de 4,78%.

L'affectation des plus-values de recettes des exercices 2006 à 2008, telle que recommandée par la Cour dans ses avis sur les projets de budget de l'Etat antérieurs, permet de fournir une vue actualisée de l'état financier des fonds spéciaux. Les avoirs actuels de ces fonds permettent à moyen terme le financement du programme d'investissement du Gouvernement et des mesures du plan de conjoncture du 6 mars 2009.

### 3.3.2 La dette publique

Un autre élément important, qui doit faire partie intégrante de l'analyse de la situation financière de l'Etat, est l'endettement public. Dans un premier temps, il s'agit de retracer la composition, l'envergure et la couverture de la dette publique actuelle. Ensuite, une projection de la dette prévisionnelle sera faite en prenant en considération les emprunts envisagés pour le futur.

#### 3.3.2.1 La dette publique actuelle

Au 30 septembre 2009, le montant total de la **dette publique** s'élève à 3.312,79 millions d'euros, résultant d'émissions de bons du Trésor et d'emprunts bancaires, dont un emprunt obligataire.

Les bons du Trésor, qui représentent des promesses de paiement, ne sont émis qu'au profit d'institutions financières internationales. Le paiement se fait à charge du budget de l'Etat par le biais du Fonds de la dette publique. L'encours des bons du Trésor au 30 septembre 2009 se chiffre à 80,79 millions d'euros.

Pour ce qui est des emprunts, le Gouvernement a contracté en 2006 deux emprunts portant chacun sur 200 millions d'euros destinés au Fonds du rail et au Fonds des routes et en 2007 un emprunt d'une valeur de 132 millions d'euros pour financer la reprise par l'Etat de terrains et d'immeubles faisant partie de l'infrastructure ferroviaire. En 2008, le Gouvernement a eu recours à deux nouveaux emprunts d'un montant total de 400 millions d'euros pour le financement des investissements du Fonds du rail et du Fonds des routes et à un emprunt d'un montant de 300 millions d'euros dans le cadre de la recapitalisation d'établissements bancaires. En outre, l'Etat a contracté un emprunt obligataire d'un montant nominal de 2 milliards d'euros pour une durée de cinq ans (du 4 décembre 2008 au 4 décembre 2013) au taux d'intérêt de 3,75%. Au 30 septembre 2009, l'encours de la dette de l'Etat se chiffre à 3.232 millions d'euros.

La dette de l'Etat présente au 30 septembre 2009 les caractéristiques suivantes :

Taux moyen pondéré	4,12%
Durée de vie résiduelle	5 ans et 219 jours
Ratio dette/PIB	9,13%
Dette par habitant	6.549 euros

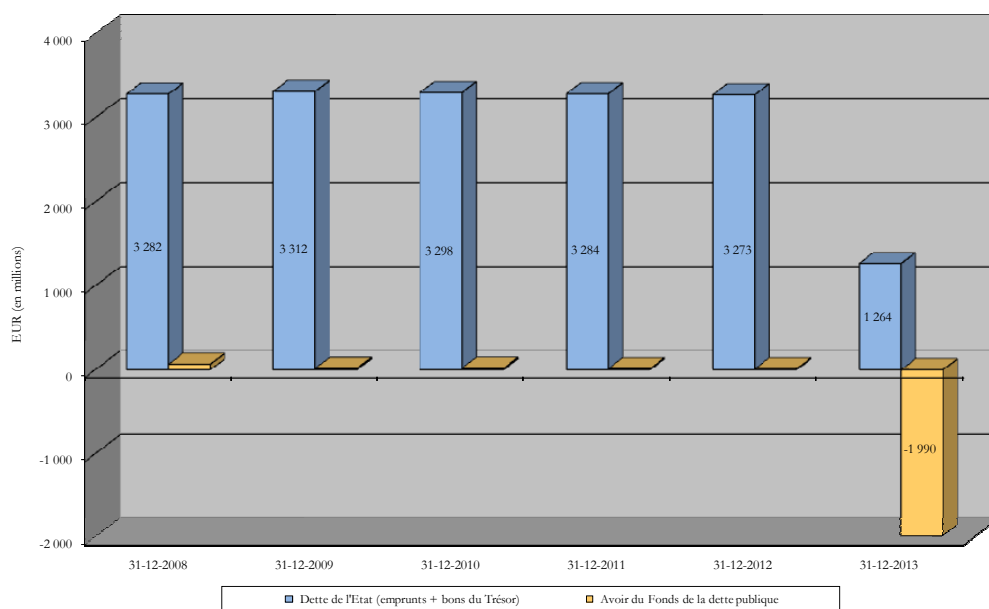
En comparant ces caractéristiques de la dette avec celles présentées en 2008, il apparaît une augmentation significative de la dette par habitant, qui passe de 1.593 euros en 2008 à 6.549 euros en 2009, ainsi qu'un accroissement du ratio de la dette par rapport au PIB, qui évolue de 1,93% en 2008 à 9,13% en 2009.

En ce qui concerne le **Fonds de la dette publique**, ses avoirs s'élèvent à 136,17 millions d'euros au 30 septembre 2009. A cette date, la dette publique, bons du Trésor inclus, n'est provisionnée qu'à raison de 17,96 millions d'euros, soit 0,54%.

Le budget voté pour l'exercice 2009 prévoit des dotations au Fonds de la dette publique de quelque 93 millions d'euros, alors que les dépenses totales prévues du Fonds avoisinent les 142 millions d'euros. Ainsi, l'alimentation du Fonds pour 2009 ne suffit pas à couvrir les charges d'intérêts des emprunts (échéant surtout au cours du dernier trimestre) et l'amortissement des bons du Trésor émis.

Le graphique ci-dessous, qui tient compte de la situation de la dette telle qu'elle se présente au 30 septembre 2009, compare l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat (emprunts et bons du Trésor) avec les avoirs du Fonds de la dette publique. La Cour a retenu pour les exercices 2011 à 2013 l'hypothèse que l'alimentation du Fonds de la dette publique pour le paiement des intérêts (article budgétaire 04.8.21.005) correspond aux charges d'intérêts des emprunts contractés.

**Graphique 13 : Comparaison de l'évolution de la dette actuelle et des avoirs du Fonds de la dette publique**



Sources : Trésorerie de l'Etat, Cour des comptes ; graphique : Cour des comptes

Au vu de ce qui précède, la Cour déduit que des alimentations supplémentaires à charge des budgets futurs seront nécessaires pour garantir le remboursement des dettes engagées par l'Etat.

### 3.3.2.2 La dette publique prévisionnelle

Dans ce qui suit, la Cour présente une projection de l'évolution future de la dette publique. Pour ce faire, la Cour tient compte :

- de l'emprunt de 200 millions d'euros prévu par la loi modifiée du 19 décembre 2008 ;
- de l'emprunt d'un montant global de 1.800 millions d'euros prévu à l'article 57 du projet de loi relatif au budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 (dont 100 millions d'euros pour le Fonds du rail, 100 millions d'euros pour le Fonds des routes, 1.350 millions d'euros pour le financement d'une partie des dépenses d'investissement et 250 millions d'euros en cas de financement inattendu dû à la crise économique) ;
- d'emprunts de 1.700 millions d'euros pour 2011 et de 2.400 millions d'euros pour 2012 et 2013, tel qu'il ressort de la note d'experts internes à l'administration du 6 juillet 2009 au sujet de l'évolution des finances publiques pour la période 2009-2014.

Par contre, la Cour n'a pas retenu le solde de l'emprunt (1 milliard d'euros) autorisé par la loi du 24 octobre 2008 portant amélioration du cadre législatif de la place financière de Luxembourg, qui est destiné à renforcer les assises financières d'établissements financiers.

La Cour part de l'hypothèse que les emprunts non encore émis auront une durée de dix ans et un taux d'intérêt de 4% payable annuellement à terme échu. Dans ce cas de figure, l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat (emprunts et bons du Trésor) se présenterait de la manière suivante :

	Encours au 31.12.
2008	3.281.798.265
2009	3.312.201.883
2010	5.297.690.482
2011	6.983.832.280
2012	9.372.794.603
2013	9.763.885.603

Le tableau suivant représente l'évolution des avoirs du Fonds de la dette publique en tenant compte des dépenses prévisionnelles découlant des emprunts prévus.

**Tableau 14 : Evolution des avoirs du Fonds de la dette publique**

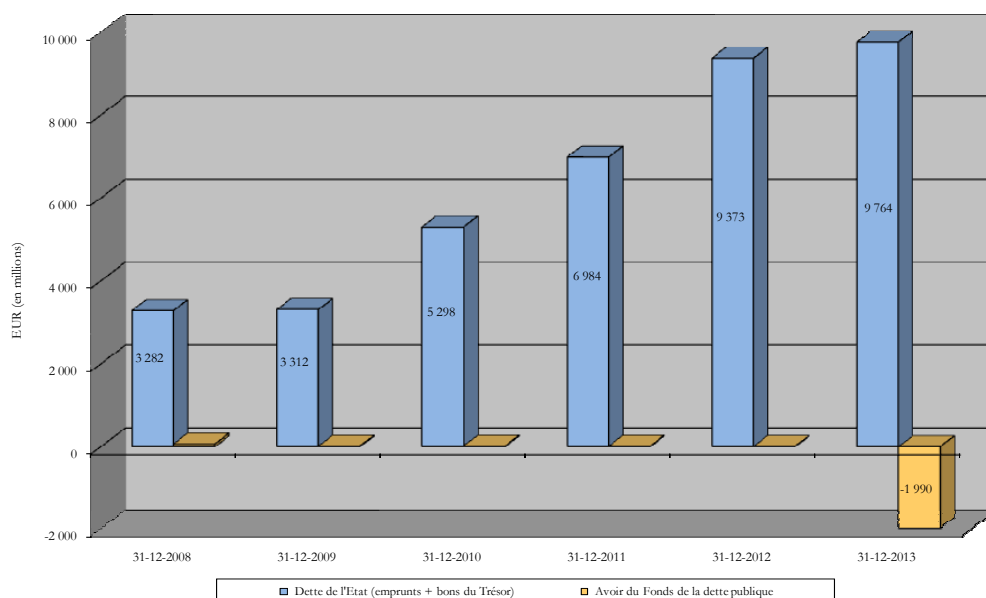
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Avoirs du fonds au 1 <sup>er</sup> janvier	61.551.823	64.042.098	14.844.999	15.419.099	10.779.099	8.959.624
Alimentation budgétaire	39.100.000	93.057.700	144.700.000	218.832.700	286.832.700	382.832.700
Dépenses	36.609.725	142.254.799	144.125.900	223.472.700	288.652.175	2.381.741.700
Avoirs du fonds au 31 décembre	64.042.098	14.844.999	15.419.099	10.779.099	8.959.624	-1.989.949.376

Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2010; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses à charge du Fonds de la dette publique (pour le paiement des bons du Trésor venant à échéance et des intérêts de la dette) ont fortement augmenté à partir de l'exercice 2009. En effet, l'emprunt obligataire émis génère déjà à lui seul une charge annuelle d'intérêts de 75 millions d'euros. Ces dépenses ont été partiellement compensées par les recettes d'intérêts (20 millions d'euros) des emprunts convertibles accordés par l'Etat à Fortis Banque Luxembourg au taux de 10%. Suite à la conversion en actions de ces emprunts, l'Etat devrait avoir droit au paiement de dividendes difficilement quantifiables à l'heure actuelle.

Le graphique suivant, qui présente une comparaison de la dette prévisionnelle et des avoirs du Fonds de la dette publique, fait clairement apparaître le besoin de financement du Fonds de la dette publique dans les années à venir.

**Graphique 15 : Comparaison de l'évolution de la dette prévisionnelle et des avoirs du Fonds de la dette publique**



Sources : Trésorerie de l'Etat, Cour des comptes ; graphique : Cour des comptes

En 2013, l'emprunt obligataire de deux milliards d'euros contracté pour financer la prise de participation de l'Etat dans le capital d'établissements bancaires viendra à échéance. Le remboursement de cet emprunt pourrait s'effectuer par les recettes provenant de la vente des participations acquises par l'Etat.

La Cour voudrait encore attirer l'attention sur le fait que le remboursement d'un principal de quelque 9,73 milliards d'euros ne s'effectuera qu'à partir de 2016. En effet, les dépenses à charge du Fonds de la dette publique s'élèveraient au minimum à 400 millions d'euros en 2016, à 700 millions d'euros en 2018, à 2.000 millions d'euros en 2020, à 1.700 millions d'euros en 2021, à 2.400 millions d'euros par année de 2022 à 2023 et à 132 millions d'euros en 2027.

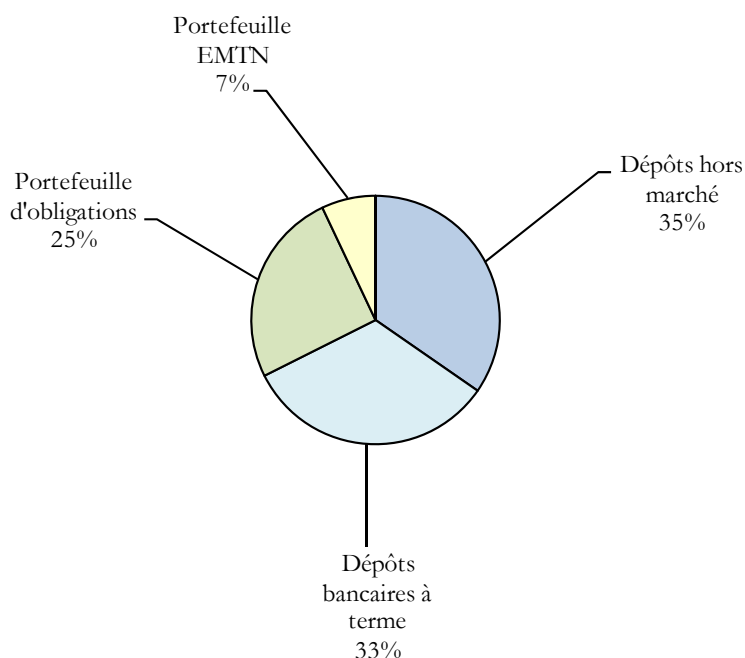
Il s'ensuit que les budgets des exercices à venir se trouveraient dès lors fortement hypothéqués.

### 3.4 Les actifs financiers de l'Etat

#### 3.4.1 Les placements de l'Etat

Au 30 septembre 2009, les placements de fonds opérés par la Trésorerie de l'Etat dans le cadre de sa gestion journalière des liquidités de l'Etat s'élèvent à 1.989,27 millions d'euros et se composent de la manière suivante :

**Graphique 16 : Placements de la Trésorerie de l'Etat**



*Source : Trésorerie de l'Etat ; graphique : Cour des comptes.*

Les **dépôts bancaires à terme** (605 millions d'euros) constituent des placements à court terme (<1 mois), effectués par adjudication auprès des banques de la place suivant les besoins futurs en liquidités de la Trésorerie de l'Etat. Leur taux de rendement moyen s'élève à 0,45% en septembre 2009.

Aux dépôts bancaires placés par adjudication s'ajoute le placement des avoirs du Fonds communal de péréquation conjoncturelle de 50,76 millions d'euros.

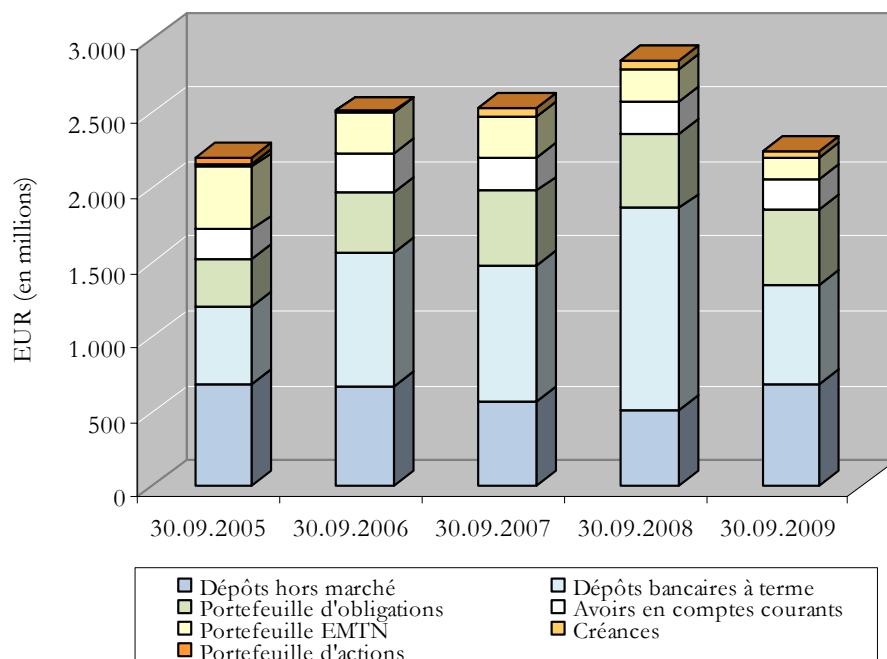


Le **portefeuille obligataire** se compose d'obligations de première qualité de la zone euro. L'encours du portefeuille obligataire se chiffre à 504,55 millions d'euros et enregistre un rendement moyen à échéance de 1,68%.

Les **Euro Medium Term Notes (EMTN)** représentent un investissement à moyen et long terme effectué auprès de la BCEE pour la somme globale de 630 millions d'euros portant sur neuf tranches d'EMTN d'une valeur nominale de 70 millions d'euros chacune avec des échéances finales entre 2003 et 2011. L'encours actuel en EMTN se chiffre à 140 millions d'euros (deux tranches de 70 millions d'euros).

Les **placements hors marché** constituent des placements pour un montant de 688,96 millions d'euros auprès de différentes institutions à des conditions hors marché (dont un placement à hauteur de 165 millions d'euros auprès de la Banque centrale du Luxembourg et un dépôt de 288,46 millions d'euros auprès de la banque Havilland qui a repris les activités de Kaupthing Luxembourg). Même s'il s'agit de placements qui ne sont pas disponibles à la Trésorerie de l'Etat à court ou moyen terme, il importe de noter que la BcL et la banque Havilland ont procédé au cours des douze derniers mois à des remboursements de 60 millions d'euros et de 31,54 millions d'euros respectivement.

**Graphique 17 : Composition de l'actif circulant de la Trésorerie de l'Etat**



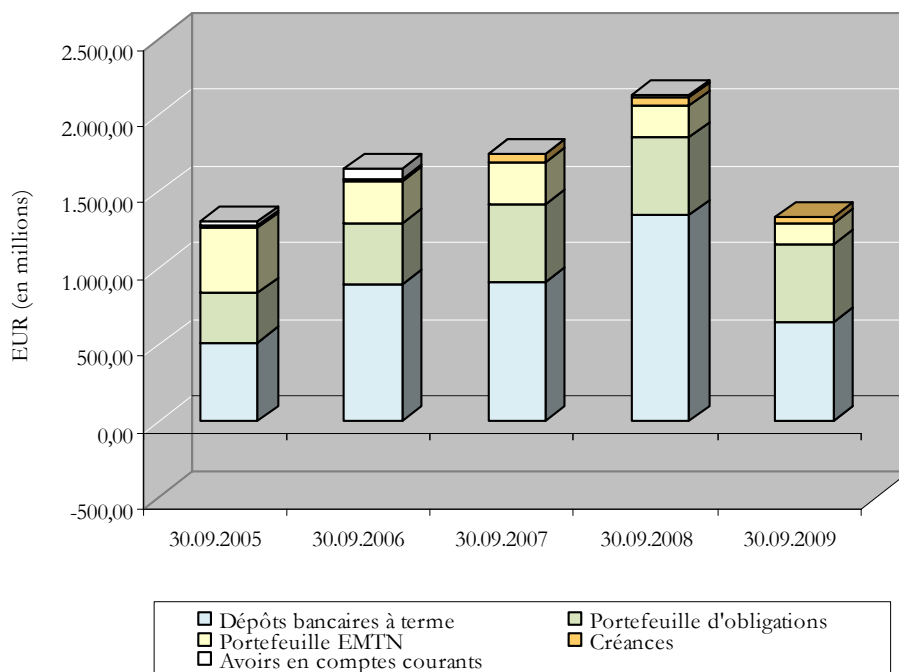
Source : Trésorerie de l'Etat ; graphique : Cour des comptes

Le graphique ci-dessus représente, sur la période de 2005 à 2009, l'évolution des placements de l'Etat, des avoirs en comptes bancaires des comptables publics (Trésorerie de l'Etat, administrations fiscales, comptables extraordinaires et services de l'Etat à gestion séparée) et des créances. Il en ressort que l'actif circulant a diminué de 607,64 millions d'euros au cours des douze derniers mois et s'élève à quelque 2.239 millions d'euros au 30 septembre 2009<sup>3</sup>. Cette régression provient essentiellement de la baisse des dépôts bancaires à terme, voire du solde opérationnel qui représente la contrepartie de ces placements.

En juin 2009, la Trésorerie de l'Etat a adapté la présentation du bilan financier à ses besoins et a scindé l'actif circulant en deux catégories, à savoir les actifs liquides, disponibles pour la gestion de trésorerie journalière et les actifs non liquides, indisponibles pour la gestion de trésorerie journalière.

Le graphique suivant présente l'évolution de l'actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière au cours des quatre dernières années.

**Graphique 18 : Composition de l'actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière**



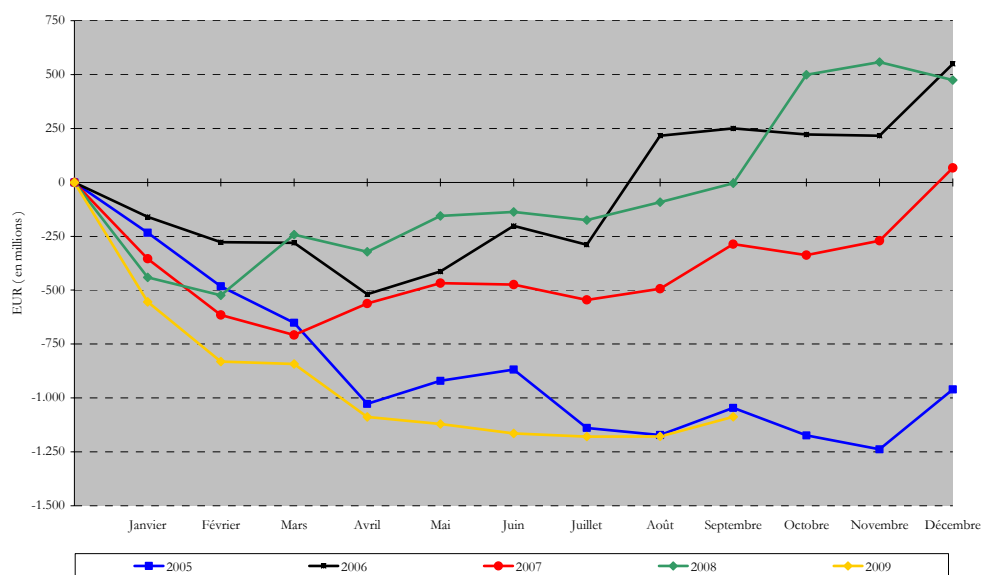
Source : Trésorerie de l'Etat ; graphique : Cour des comptes

<sup>3</sup> voir tableau 8

Il ressort du graphique ci-dessus que l'actif circulant liquide a fortement diminué au cours des douze derniers mois, à savoir de 793,49 millions d'euros pour se chiffrer à 1.340,85 millions d'euros au 30 septembre 2009, ce qui correspond à 59,89% du total de l'actif circulant<sup>4</sup>.

L'actif circulant non liquide par contre a augmenté de 185,85 millions d'euros au cours de la même période principalement suite à un dépôt hors marché effectué auprès de la banque Havilland.

**Graphique 19 : Variation mensuelle cumulée des actifs circulants de l'Etat**



Source : Trésorerie de l'Etat

Le graphique ci-dessus, qui met en relation la variation mensuelle cumulée des actifs circulants de l'Etat pour les années de 2005 à 2009, fait ressortir que les recettes et les dépenses budgétaires ne se répartissent pas linéairement sur les douze mois d'une année. La courbe de variation cumulée de 2009 se situe en dessous des courbes de référence des années précédentes. Ceci résulte principalement de la diminution des recettes fiscales et de l'accroissement des dépenses sociales et d'investissement de l'Etat.

<sup>4</sup> voir tableau 8

### 3.4.2 Les participations de l'Etat

Pour compléter l'analyse de la situation financière de l'Etat, il importe de prendre également en compte les participations financières de l'Etat dans le capital d'organismes tiers. Cette position reprend tous les actifs financiers qui ont été acquis et payés au moyen d'une ordonnance à charge d'un article afférent du budget des dépenses.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie 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 de fondations, de groupements d'intérêt économique et 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 20 : Participations directes de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé**

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
<b>Secteur de la sidérurgie</b>		
ARCELOR MITTAL S.A.	2,69%	170.668.145
<b>Secteur de l'énergie</b>		
ENERGIEAGENCE S.A.	50,00%	186.000
ENOVOS INTERNATIONAL S.A.	28,27%	23.873.500
LUXGAZ DISTRIBUTION S.A.	30,41%	2.025.000
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	40,31%	12.520.051
SUDCAL S.A.	99,94%	30.980
<b>Secteur du logement</b>		
SOCIETE NATIONALE DES HABITATIONS A BON MARCHE S.A.	51,07%	2.553.571
<b>Secteur du transport</b>		
AGENCE LUXEMBOURGEOISE POUR LA SECURITE AERIENNE S.A.	100,00%	500.000
CRUCHTERHOMBUSCH S.A.	36,00%	245.415
LUXAIR S.A.	26,86%	3.692.500
SOCIETE DE L'AEROPORT DE LUXEMBOURG S.A.	99,80%	499.000
SOCIETE DE PROMOTION ET DE DEVELOPPEMENT DE L'AEROPORT DE LUXEMBOURG S.A R.L.	28,00%	3.471
SOCIETE DU PORT DE MERTERT S.A.	50,00%	125.000
SOCIETE NATIONALE DE CERTIFICATION ET D'HOMOLOGATION S.A R.L.	12,05%	421.750
SOCIETE NATIONALE DE CONTRÔLE TECHNIQUE S.A R.L.	75,00%	1.875.000

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
<b>Secteur des finances</b>		
BNP PARIBAS S.A.	1,00%	25.133.844
AGENCE DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE FINANCIERE LUXEMBOURG S.A.	51,35%	19.000
BGL BNP PARIBAS S.A.	34,00%	242.454.214
SOCIETE DE LA BOURSE DE LUXEMBOURG S.A.	12,39%	1.756.200
<b>Divers</b>		
LUX DEVELOPMENT S.A.	98,25%	245.625
LUXCONNECT S.A.	99,80%	499.000
LUXEMBOURG CONGRES S.A.	84,00%	210.000
LUXTRUST S.A.	43,33%	1.950.000
PAUL WURTH S.A.	10,98%	1.512.000
SES S.A.	11,58%	72.282.288
SES S.A. FDR	1,51%	9.425.805
SOCIETE DE DEVELOPPEMENT AGORA S.A R.L.	50,00%	50.000
SOCIETE DE DEVELOPPEMENT AGORA S.A R.L. ET CIE S.E.C.S.	49,97%	14.110.000
SOCIETE IMMOBILIERE DU PARC DES EXPOSITIONS DE LUXEMBOURG S.A.	66,41%	11.368.047
S.O.L.E.I.L. S.A.	45,00%	2.250.000
<b>Total en euros</b>		<b>602.485.406</b>

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2009

**Tableau 21 : Participations de l'Etat dans le capital de fondations, de groupements d'intérêt économique et 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%	175.000.000	
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (BCEE)	100%	173.525.467	
Entreprise des P&T	100%	631.848.607	
Fondation de Luxembourg	50%	2.500.000	
Fonds Belval	100%	3.500.000	
Fonds de rénovation de la Vieille Ville (FRVV)	100%	23.282.036	
Institut Luxembourgeois de Régulation	100%	1.239.468	
Office du Ducroire	100%	41.777.396	

Dénomination	Taux de participation en %	Valeur nominale de la participation	Capital social souscrit non versé
Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI)	100%	375.000.000	91.535.483
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCFL)	94%	326.227.879	
<b>Total en euros</b>		<b>1.753.900.853</b>	<b>91.535.483</b>

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2009

La Cour des comptes ne tient compte dans ce tableau que des fondations, groupements d'intérêt économique et établissements publics autres que du domaine de la sécurité sociale qui ont reçu une dotation en capital de l'Etat et dont la Trésorerie dispose d'informations y relatives. Les fondations, groupements d'intérêt économique et établissements publics mentionnés pour mémoire dans le registre des participations de l'Etat n'ont pas été repris dans ce tableau.

**Tableau 22 : Participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales**

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Capital appelé	Capital versé
Council of Europe Development Bank (CEB)	0,63%	20.849.000	2.301.480	2.301.480
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	0,20%	40.000.000	10.500.000	10.500.000
European Investment Bank (EIB)	0,11%	187.015.500	9.328.123	9.328.123
Asian Development Bank (ADB)	0,34%	146.338.221	10.294.724	10.294.724
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	0,11%	153.452.545	7.544.905	7.544.905
International Finance Corporation (IFC)	0,09%	1.647.030	1.647.030	1.647.030
Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)	0,12%	1.699.606	322.691	322.691
<b>Total en euros</b>		<b>551.001.902</b>	<b>41.938.953</b>	<b>41.938.953</b>

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2009

Les engagements financiers à court et moyen terme résultant de l'obligation de liquidation du capital souscrit non versé à des organismes tiers se chiffrent à 602,29 millions d'euros. Ce montant se compose :

- du capital souscrit non versé de 1,69 millions d'euros relatif aux sociétés de droit privé ;

- du capital souscrit non encore versé relatif aux établissements publics repris au tableau 21, qui s'élève à quelque 91,54 millions d'euros ;
- de la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales (551 millions d'euros) diminuée du capital déjà versé (41,94 millions d'euros)<sup>5</sup>, soit quelque 509,06 millions d'euros.

Le tableau suivant présente les changements survenus au niveau des participations de l'Etat par rapport à la situation au 30 septembre 2008.

**Tableau 23 : Changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat (2008/2009)**

Dénomination	Taux de participation en 2008	Valeur nominale de la participation en 2008	Taux de participation en 2009	Valeur nominale de la participation en 2009	Variation par rapport à 2008
ARCELOR MITTAL S.A.	2,80%	389.653	2,69%	170.668.145	170.278.492
ENOVOS INTERNATIONAL S.A.	0,00%	0	28,27%	23.873.500	23.873.500
CEGEDEL S.A.	32,77%	44.081.200	0,00%	0	-44.081.200
SOTEG S.A.	21,00%	4.200.000	0,00%	0	-4.200.000
SOCIETE VIEUX LUXEMBOURG S.A.	24,94%	99.157	0,00%	0	-99.157
AGENCE LUXEMBOURGEOISE POUR LA SECURITE AERIENNE S.A.	0,00%	0	100,00%	500.000	500.000
LUXAIR S.A.	23,11%	3.177.625	26,86%	3.692.500	514.875
BNP PARIBAS S.A.	0,00%	0	1,00%	25.133.844	25.133.844
BGL BNP PARIBAS S.A.	0,00%	0	34,00%	242.454.214	242.454.214
SOCIETE DE LA BOURSE DE LUXEMBOURG S.A.	0,00%	0	12,39%	1.756.200	1.756.200
PAUL WURTH S.A.	0,00%	0	10,98%	1.512.000	1.512.000
S.O.L.E.I.L. S.A.	0,00%	0	45,00%	2.250.000	2.250.000
FONDATION DE LUXEMBOURG	0,00%	0	50,00%	2.500.000	2.500.000
BANQUE CENTRALE DU LUXEMBOURG	100,00%	25.000.000	100,00%	175.000.000	150.000.000

<sup>5</sup> cf. tableau 22

Au niveau du registre des participations, la Trésorerie a procédé à une mise à jour de la valeur nominale de la participation de l'Etat dans le capital d'Arcelor Mittal.

Suite à la création de la société Enovos à partir des trois sociétés Cegedel, Saar Ferngas et Soteg, les participations que l'Etat a détenues dans Cegedel et Soteg ont été converties en participation dans Enovos International S.A.

En mars 2009, l'Etat a créé la société anonyme Agence Luxembourgeoise pour la Sécurité Aérienne (ALSA), qui a notamment pour objet la planification, l'organisation, la préparation, l'exécution et la supervision de contrôles et formations de tous genres en matière de sécurité ou de sûreté de l'aviation civile.

Début octobre 2008, l'Etat a exercé son droit de préemption et a acquis des actions de Luxair pour un montant de 6,16 millions d'euros de Fortis Banque Luxembourg (FBL).

En date du 15 décembre 2008, l'Etat luxembourgeois a pris une participation dans le capital de la société Fortis Banque Luxembourg (dont la dénomination sociale a été modifiée en date du 22 décembre en BGL). L'Etat a souscrit 13.677.216 actions nouvellement créées, représentant 49,9% du capital, moyennant un apport de 2,4 milliards d'euros. Du montant de 2,4 milliards d'euros, un montant de 348,6 millions d'euros est alloué au capital social et un montant de 2,05 milliards d'euros est alloué à titre de prime d'émission à une réserve indisponible. En date du 13 mai 2009, l'Etat a augmenté sa participation dans le capital de la banque par une conversion en actions BGL d'un prêt subordonné de 100 millions d'euros consenti par l'Etat luxembourgeois à la banque.

La prise de participation de BNP Paribas dans le capital de BGL a ramené la participation de l'Etat dans BGL à 34%, ce qui lui permet de garder une minorité de blocage sur toute décision importante. En contrepartie, l'Etat a pris une participation dans le capital de BNP Paribas à hauteur de 1% (12.217.549 actions pour une valeur de 68 euros par action). En mai 2009, l'Etat a opté pour le règlement du dividende de BNP Paribas en actions et a reçu 349.373 actions nouvelles (acquises pour une valeur de 34,97 euros par action).

En outre, l'Etat luxembourgeois a décidé en octobre 2009 de participer à l'augmentation de capital de 4,3 milliards d'euros de BNP Paribas. L'Etat a ainsi vendu une partie de ses droits préférentiels de souscription et a souscrit, avec le produit de cette vente, des actions nouvelles. Il s'ensuit que l'opération est neutre pour le budget de l'Etat.

Le plan de sauvetage de Fortis prévoyait également la cession à l'Etat des participations détenues par FBL dans la Société de la Bourse de Luxembourg S.A. et Paul Wurth S.A au prix symbolique de chaque fois 1 euro.



En juin 2009, l'Etat a pris une participation dans le capital de la société anonyme Sogaris Logistics Estates International Luxembourg (S.O.L.E.I.L.), qui a notamment pour objet l'acquisition de plusieurs droits de superficie, la construction, la gestion et l'exploitation d'un ensemble d'immeubles se prêtant à des fonctions logistiques à vocation principalement internationale dans des zones d'activités économiques du Grand-Duché de Luxembourg. Le capital souscrit de S.O.L.E.I.L. n'a été libéré qu'à concurrence d'un quart de la valeur nominale de chaque action.

En décembre 2008, l'Etat a contribué à raison de 50% à la constitution de la Fondation de Luxembourg qui a pour mission de promouvoir l'engagement philanthropique de personnes physiques et morales.

En mai 2009, la Banque centrale du Luxembourg a procédé à une augmentation de son capital par l'incorporation de réserves d'un montant de 150 millions d'euros.

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

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

**Tableau 24 : Evolution de la valeur de marché des participations de l'Etat cotées en bourse**

	Nombre d'actions détenues par l'Etat	Valeur de marché de l'action	Valeur de marché de la participation de l'Etat
<b>Situation au 30/09/2008</b>			
ARCELOR MITTAL S.A.	38.965.330	35,65	1.389.114.015
SES S.A.	65.366.474	14,50	444.729.152
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	200,00	20.153.000
			<b>1.853.996.167</b>
<b>Situation au 30/09/2009</b>			
ARCELOR MITTAL S.A.	38.965.330	25,55	995.564.182
SES S.A.	65.366.474	15,50	475.400.128
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	210,10	21.170.727
			<b>1.492.135.036</b>
Variation de la "valeur de marché" des participations de l'Etat 2008/2009			-361.861.131
Variation 2008/2009 en %			<b>-19,52%</b>

Sources : Bourse de Luxembourg, Trésorerie de l'Etat ; tableau : Cour des comptes (aux erreurs d'arrondi près)

Les participations de l'Etat cotées en bourse (figurant au bilan financier de l'Etat pour une valeur nominale de 264,90 millions d'euros) ont connu dans le contexte de la crise financière une baisse de 19,52% de leur valeur de marché au cours des douze derniers mois.

De même, la participation de l'Etat dans le capital de la banque BNP Paribas s'est dépréciée au 30 septembre 2009 de quelque 157 millions d'euros par rapport à sa valeur d'acquisition.

### 3.5 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 éventuel 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 25 : Encours des garanties financières accordées par l'Etat**

Société emprunteuse	Disposition légale accordant la garantie	Montant maximal garanti par la loi	Montant émis	Montant en circulation au 31.12.2008
Société nationale de crédit et d'investissement	Loi modifiée du 2 août 1977 Art. 13	illimité	12.394.676	0
			12.394.676	0
			12.394.676	0
			12.394.676	0
			12.394.676	0
			24.789.352	0
			24.789.352	0
			24.789.352	0
			24.789.352	0
			24.789.352	0
			24.789.352	0
			24.789.352	636.941
			37.184.029	0
			6.817.072	0
			8.998.535	0
			1.636.097	0
			17.352.547	0
	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 16 septembre 2005		1.000.000	1.000.000
	Arrêté ministériel du 16 juin 2006		20.000.000	0

Société emprunteuse	Disposition légale accordant la garantie	Montant maximal garanti par la loi	Montant émis	Montant en circulation au 31.12.2008
	Autorisation ministérielle du 21 février 2006		25.000.000	25.000.000
Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg	Loi du 7 août 1961 - Art. 3 Modifiée par les lois du 26 août 1965 et 28 août 1968	19.831.482	14.873.612	0
Fonds de rénovation de la Vieille Ville	Loi modifiée du 29 juillet 1993 Art. 6	75.000.000	3.718.403 7.436.806 40.455.209 9.920.000	0 7.436.805 22.116.522 9.827.599
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois	Loi modifiée du 28 mars 1997 Art. 6 (2) Conv. int. rel. à la constitution d'Eurofima 20 octobre 1955 Art. 5	500.000.000	371.840 74.368.057 10.000.000 0 0	0 0 10.000.000 80.000.000 3.200.000 165.000.000
Fonds Belval	Loi modifiée du 25 juillet 2002 - Art. 3	non déterminé	0	59.518.131
Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall	Loi modifiée du 10 décembre 1998 - Art. 7	7.500.000		3.642.897
Fonds pour le développement du logement et de l'habitat	Loi modifiée du 25 février 1979 - Art. 57	25.000.000	5.453.658	11.536.670
Luxgaz Distribution S.A.	Loi du 24 janvier 1990 - Art. 3	4.957.871	0	0
Agora S.à r.l.	Loi du 1 <sup>er</sup> août 2001 Art. 2	50.000.000	0	0
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000 <sup>6</sup>		2.673.469
Société de l'Aéroport S.A.	Loi modifiée du 26 juillet 2002 - Art. 5		200.000.000 105.000.000	152.608.776 72.631.732
Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A.	Loi modifiée du 1 <sup>er</sup> mars 1973	5.800.000 <sup>7</sup>		0
Diverses banques de la place	Loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures	non déterminé		285.761.415
Centre national sportif et culturel	Loi modifiée du 29 juin 2000	7.035.797 <sup>8</sup>	7.035.797	273.141
Sudcal S.A.	Loi du 7 décembre 2007	18.000.000		5.328.590
Banque Européenne d'Investissement	Accord Cotonou II			n/a
Groupe bancaire Dexia	Loi modifiée du 19 décembre 2008 - Art. 44	4.500.000.000	4.500.000.000	0
<b>Total en euros</b>			<b>5.332.120.509</b>	<b>918.192.689</b>

Source : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2010 (aux erreurs d'arrondi près)

<sup>6</sup> montant maximal accordé par le ministre

<sup>7</sup> montant maximal accordé par le ministre

<sup>8</sup> montant maximal accordé par le ministre

Il ressort du tableau ci-dessus que l'encours des garanties financières (montant en circulation) accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses s'est élevé à quelque 918,19 millions d'euros au 31 décembre 2008. Ce montant est en progression de 13,94 millions d'euros par rapport à 2007. Il est cependant à relever que, suivant les calculs de la Cour, l'encours de la garantie accordée par l'Etat luxembourgeois au groupe Dexia se chiffre au 31 décembre 2008 à quelque 1.777 millions d'euros.

A noter que l'article 19 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 prévoit une prorogation d'un an de la convention de garantie conclue avec le groupe bancaire Dexia jusqu'au 31 octobre 2010 inclus et une révision à la baisse du plafond des encours garantis par l'Etat luxembourgeois de 4,5 à 3 milliards d'euros. La garantie s'applique aux financements levés auprès d'établissements de crédit et de déposants institutionnels ainsi qu'aux obligations ou titres émis par le groupe bancaire Dexia à destination d'investisseurs institutionnels à condition qu'ils aient une durée de quatre ans au plus et arrivent à échéance au plus tard le 31 octobre 2014. En contrepartie de l'octroi de cette garantie, l'Etat percevra une rémunération reflétant l'avantage que la garantie confère au groupe bancaire Dexia sur base de conditions de marché normales. Au 30 septembre 2009, le total des rémunérations perçues s'est chiffré à quelque 10 millions d'euros.

### 3.6 Conclusions

En observant la situation financière présentée par la Trésorerie de l'Etat au 30 septembre 2009, la Cour constate que le solde opérationnel accuse une baisse significative de 1.513 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2008 et de 1.673 millions d'euros par rapport au 30 septembre 2007. Depuis 2006, la diminution continue du solde opérationnel a mené à un solde opérationnel négatif au 30 septembre 2009 (-1.204 millions d'euros), ce qui signifie que la Trésorerie n'a plus de réserves disponibles. Notons toutefois que les fonds spéciaux disposent quant à eux d'un avoir d'environ 2,7 milliards d'euros au 30 septembre 2009, mais que ces réserves sont cependant déjà affectées à des projets d'investissement.

En ce qui concerne la dette publique, l'encours au 30 septembre 2009 se chiffre à 3.312,79 millions d'euros<sup>9</sup>. Sachant que dès 2013 l'emprunt obligataire de 2 milliards d'euros contracté pour financer la prise de participation de l'Etat dans le capital d'établissements bancaires viendra à échéance, une alimentation conséquente du Fonds de la dette publique devra être assurée, moyennant par exemple les recettes provenant de la vente des participations en question. De plus, les emprunts que l'Etat prévoit d'émettre dans les années à venir pourront porter

l'encours de la dette publique à un total de presque 10 milliards d'euros<sup>10</sup>. En raison de l'écart grandissant d'année en année entre les avoirs du Fonds de la dette publique et l'encours de la dette et supposant que les emprunts en question sont remboursables en bloc à leurs échéances finales, il s'ensuit que les budgets des exercices à venir se trouveront dès lors fortement hypothéqués.

---

<sup>9</sup> 3.232 millions d'euros sous forme d'emprunts et 80,79 millions d'euros sous forme de bons du Trésor.

<sup>10</sup> tel qu'il ressort notamment de la note d'experts internes à l'Administration du 6 juillet 2009 au sujet de l'évolution des finances publiques pour la période 2009-2014.



## 4. Commentaire du budget des recettes

Le présent chapitre comprend trois volets. Un premier volet traite de la présentation des recettes de l'administration centrale en version SEC 95. Un deuxième volet concerne l'évolution des recettes budgétaires. Dans un dernier volet sont présentées les estimations de la Cour du montant de huit catégories de recettes fiscales attendues pour 2009 et les conclusions qui s'en dégagent à l'égard des prévisions de recettes retenues au projet de budget 2010.

### 4.1 Les recettes de l'administration centrale en version SEC 95

La présentation des recettes de l'administration centrale en version SEC 95 est fondée sur un ensemble de concepts et de règles qui suivent une logique propre et qui sont distincts des règles à la base de la présentation nationale définie par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Ainsi, le SEC 95 se base sur les principes d'une comptabilité de droits constatés (accruals) alors que la comptabilité de l'Etat suit essentiellement les principes d'une comptabilité de caisse.

Les recettes de l'administration centrale se composent, à l'instar des dépenses de l'administration centrale, des recettes qui figurent au budget de l'Etat et des recettes des autres organismes (fonds spéciaux, établissements publics, services de l'Etat à gestion séparée) faisant partie du périmètre de l'administration centrale.

A souligner que les chiffres relatifs aux années 2009 et 2010 constituent des prévisions qui feront nécessairement l'objet d'ajustements en fonction des recettes fiscales effectivement encaissées au cours de ces années.

Les recettes de l'administration centrale (selon le système européen des comptes SEC 95) se présentent comme suit pour la période de 2003 à 2010.

**Tableau 26 : Recettes de l'administration centrale**

(en mio €)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Production marchande	98,7	99,0	106,8	111,2	108,1	120,2	153,4	101,1
Paielements pour autre production non marchande	95,3	118,2	130,9	145,6	161,5	193,0	191,5	207,8
Impôts sur la production et les importations	3.148,1	3.596,6	3.926,8	4.198,4	4.624,2	4.606,8	4.243,5	4.445,1
Revenus de la propriété	165,0	158,9	147,5	243,3	228,9	281,2	273,2	183,3

(en mio €)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	3.218,3	3.101,9	3.650,1	3.930,3	4.343,6	4.685,2	4.562,5	4.359,8
Cotisations sociales	275,2	292,4	317,4	340,1	362,0	387,2	418,5	456,3
Autres transferts courants	133,7	158,4	154,4	174,6	164,7	176,6	192,0	210,4
Transferts en capital à recevoir	54,7	54,7	65,2	68,9	71,5	94,2	85,0	73,0
<b>Recettes</b>	<b>7.189,1</b>	<b>7.580,1</b>	<b>8.499,1</b>	<b>9.212,5</b>	<b>10.064,5</b>	<b>10.544,4</b>	<b>10.119,5</b>	<b>10.036,8</b>
<b>Croissance (%)</b>	<b>+4,0</b>	<b>+5,4</b>	<b>+12,1</b>	<b>+8,4</b>	<b>+9,2</b>	<b>+4,8</b>	<b>-4,0</b>	<b>-0,8</b>

Sources chiffres : Statec, projet de budget 2010 (vol. III); tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les recettes de l'administration centrale ont évolué de manière favorable au cours de la période de 2003 à 2008 alors qu'un net recul est prévu pour 2009 (-4,0%). Pour 2010, les recettes de l'administration centrale sont évaluées à 10 milliards d'euros, soit une diminution de 0,8% par rapport à 2009.

La part prépondérante des recettes de l'administration centrale est composée des postes « Impôts sur la production et les importations » (impôts indirects) et « Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » (impôts directs). Ces deux postes constituent quelque 88% des recettes de l'administration centrale.

L'évolution pluriannuelle de ces deux postes d'impôts a été très favorable, abstraction faite de l'exercice 2004 où le poste « Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » a connu une régression de 3,6%. Entre 2004 et 2008, ce poste progresse de plus de 10% en moyenne. Il en est de même du poste « Impôts sur la production et les importations ». Ce dernier a augmenté de 6,5% en moyenne sur la même période. Pour l'année en cours, ces deux postes d'impôt sont cependant en régression de respectivement de 7,9% pour les impôts indirects et de 2,6% pour les impôts directs.

Concernant l'exercice 2010, les impôts indirects progresseraient de 4,7% alors que les impôts directs diminueraient une nouvelle fois de 4,4%.

La progression escomptée des impôts indirects doit être nuancée vu que les principales catégories de recettes (TVA, taxe d'abonnement, droits d'enregistrement) sont en régression. En effet, tel qu'il est expliqué au volume III du projet de budget 2010, la comptabilisation des recettes peut produire des différences plus ou moins considérables selon qu'on se situe dans le cadre des règles du SEC 95 ou des règles de la loi sur la comptabilité de l'Etat. Ceci est particulièrement important en matière de comptabilisation des recettes en provenance de la TVA et des remboursements au titre de cet impôt.



En matière d'impôts directs, la Cour constate que le projet de budget tient compte des effets de la crise financière et économique. Sont concernés notamment l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt retenu sur les revenus de capitaux. La diminution de 270 millions d'euros par rapport au budget voté 2009 de ces deux impôts serait cependant partiellement absorbée par l'évolution favorable de l'impôt retenu sur les traitements et salaires et celui fixé par voie d'assiette (+155 millions d'euros) de sorte que la moins-value de recettes au titre de ces impôts peut être estimée à 115 millions d'euros.

Pour une analyse plus détaillée quant à l'évolution des recettes fiscales, il est renvoyé aux paragraphes ayant trait aux estimations effectuées par la Cour au sujet des principales catégories d'impôts directs et indirects.

## 4.2 L'évolution des recettes budgétaires

Tel qu'il a été mentionné au point précédent, les règles de la comptabilité publique sont définies par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Suivant ces règles, 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, différentes recettes telles que les produits de vente d'immeubles et de participations de l'Etat ainsi que de biens durables ou encore les droits de succession.

Suivant le tableau ci-après, le projet de budget des recettes pour l'exercice 2010 table sur 9.818,8 millions d'euros, soit une progression de 541,9 millions d'euros ou de +5,84% par rapport au budget voté 2009.

Tableau 27 : Evolution comparative des recettes budgétaires

Regroupement des recettes (en euros)	Compte général 2007		Compte général 2008		Budget voté 2009		Projet de budget 2010		Variation projet de budget 2010 / budget voté 2009		Variation projet de budget 2010 / compte général 2008	
	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %
Impôts directs (section 64.0)	4,294,160,983	49.60	4,591,593,269	50.46	4,444,330,000	48.37	4,315,630,000	51.38	-128,700,000	-2.90	-275,963,289	-6.01
Impôts indirects (sections 64.1 et 64.6)	2,770,309,947	32.00	2,882,736,467	31.68	3,137,349,300	34.14	2,635,591,300	31.38	-501,758,000	-15.99	-247,145,167	-8.57
Droits de douanes et d'accises (section 64.5)	1,243,936,254	14.37	1,237,380,564	13.60	1,252,375,000	13.63	1,177,600,000	14.02	-74,775,000	-5.97	-59,780,564	-4.83
dont												
Part UEBL **	992,057,009	79.75	990,688,962	80.06	980,000,000	78.25	940,000,000	79.82	-40,000,000	-4.08	-50,688,962	-5.12
<b>Total des recettes fiscales (1) *</b>	<b>8,308,407,184</b>	<b>95.97</b>	<b>8,711,710,299</b>	<b>95.73</b>	<b>8,834,054,300</b>	<b>96.14</b>	<b>8,128,821,300</b>	<b>96.79</b>	<b>-705,233,000</b>	<b>-7.98</b>	<b>-582,888,999</b>	<b>-6.69</b>
<b>Total des recettes non fiscales (2) *</b>	<b>348,774,352</b>	<b>4.03</b>	<b>388,405,040</b>	<b>4.27</b>	<b>354,656,586</b>	<b>3.86</b>	<b>269,890,566</b>	<b>3.21</b>	<b>-84,766,020</b>	<b>-23.90</b>	<b>-118,514,474</b>	<b>-30.51</b>
<b>Total des recettes courantes (1) + (2) ***</b>	<b>8,657,181,536</b>	<b>99.10</b>	<b>9,100,115,339</b>	<b>79.27</b>	<b>9,188,710,886</b>	<b>99.05</b>	<b>8,398,711,866</b>	<b>85.54</b>	<b>-789,999,020</b>	<b>-8.60</b>	<b>-701,403,473</b>	<b>-7.71</b>
<b>Total des recettes en capital (3) ***</b>	<b>78,565,557</b>	<b>0.90</b>	<b>2,379,873,816</b>	<b>20.73</b>	<b>88,231,160</b>	<b>0.95</b>	<b>1,420,132,500</b>	<b>14.46</b>	<b>1,331,901,340</b>	<b>1509.56</b>	<b>-959,741,316</b>	<b>-40.33</b>
dont												
Droits de succession	46,408,610		52,870,569		47,000,000		47,000,000					
Vente de bâtiments	12,366,162		4,133,871		10,000,000		2,000,000					
Emprunt nouveau	0		2,281,000,000		100		1,350,000,000					
Vente de participations	0		0		1,000		1,000					
<b>Total des recettes budgétaires (1) + (2) + (3)</b>	<b>8,735,747,093</b>	<b>100.00</b>	<b>11,479,989,155</b>	<b>100.00</b>	<b>9,276,942,046</b>	<b>100.00</b>	<b>9,818,844,366</b>	<b>100.00</b>	<b>541,902,320</b>	<b>5.84</b>	<b>-1,661,144,789</b>	<b>-14.47</b>

\* 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

## 4.2.1 Recettes courantes

En 2010, les recettes budgétaires sont constituées à raison de 85,54% de recettes courantes (8.398,7 millions d'euros) et diminuent de 790,0 millions d'euros par rapport à 2009. La chute des recettes courantes provient principalement de la diminution des recettes fiscales estimée à 705,2 millions d'euros (-7,98%). Les recettes non fiscales connaîtront une baisse estimée à 84,8 millions d'euros (-23,90%).

D'après l'exposé introductif du projet de budget (page 42\*), « les prévisions de recettes courantes pour 2010 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. ».

### 4.2.1.1 Recettes fiscales

Le projet de budget 2010 prévoit donc des recettes courantes à hauteur de 8.398,7 millions d'euros, soit une diminution de 8,60% par rapport au budget voté 2009 et de 7,71% par rapport au compte général de 2008.

Pour ce qui est des recettes fiscales de l'exercice 2010, sur un total de 8.128,8 millions d'euros, 4.315,6 millions d'euros sont censés provenir des impôts directs, 2.635,6 millions d'euros des impôts indirects et 1.177,6 millions d'euros des droits de douanes et d'accises. Ceci constitue une baisse de 2,90% pour les impôts directs, de 15,99% pour les impôts indirects et de 5,97% pour les droits de douanes et d'accises par rapport au budget voté 2009.

Tel qu'il ressort encore du tableau ci-dessus, la part relative des recettes fiscales dans le total des recettes courantes reste à un niveau stable au cours des années 2007 à 2010, évoluant entre 95% et 97%.

### Impôts directs

Selon les prévisions budgétaires, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont générées à raison de 3.906,0 millions d'euros (90,4%) par l'impôt général sur le revenu.

Le produit présumé de cet impôt pour 2010 se répartit de la façon suivante :

Tableau 28 : Evolution des impôts directs

Impôts directs	Budget voté 2009 (en millions)	Projet de budget 2010 (en millions)	Part relative (en %)	Variation 2009/2010	
				en millions	en %
Impôt fixé par voie d'assiette	395,0	450,0	10,4	+55,0	+13,9
Impôt sur le revenu des collectivités	1.420,0	1.200,0	27,8	-220,0	-15,5
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.955,0	2.055,0	47,6	+100,0	+5,1
Impôt sur les revenus de capitaux	250,0	200,0	4,6	-50,0	-20,0
Impôt concernant les contribuables non résidents	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0
<b>Impôt général sur le revenu</b>	<b>4.021,0</b>	<b>3.906,0</b>	<b>90,4</b>	<b>-115,0</b>	<b>-2,9</b>
Autres impôts directs	430,5	413,8	9,6	-16,7	-3,9
<b>Total</b>	<b>4.451,5</b>	<b>4.319,8</b>	<b>100,00</b>	<b>-131,7</b>	<b>-3,0</b>

Sources : budget voté 2009, projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes

Ainsi qu'il résulte du tableau, le produit escompté de l'impôt général sur le revenu diminue par rapport à 2009 de 2,9% (115 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. Les produits à encaisser au titre de ces deux impôts devraient se chiffrer respectivement à 1.200 millions d'euros, soit une diminution de 220 millions d'euros (15,5%) et à 2.055 millions d'euros, soit une augmentation de 100 millions d'euros (5,1%) en 2010.

En ce qui concerne l'impôt fixé par voie d'assiette pour 2010, le projet de budget table sur une augmentation de 55 millions d'euros par rapport au budget voté de 2009, soit 13,9%.

Quant aux prévisions de recettes portant sur l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, un montant de 200 millions d'euros est affiché au projet de budget, soit 20% de moins par rapport au budget voté 2009.

Parmi les autres impôts directs (413,8 millions d'euros), le produit de l'impôt sur la fortune devrait atteindre 150 millions d'euros en 2010, soit une progression de 7,1%. Concernant l'impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non résidents) et la retenue libératoire nationale sur les intérêts, des prévisions de recettes respectivement de 55 et de 60 millions d'euros sont inscrites au projet de budget. Dans ce contexte, il y a lieu de relever que la retenue à la source libératoire sur les revenus de l'épargne a généré un montant de 48,4 millions d'euros au 30 septembre 2009 restant de 10 millions d'euros en dessous du montant encaissé il y a un an. Le montant

prévu au budget voté 2009 (75 millions d'euros) ne sera certainement pas atteint, d'où il va résulter une moins-value de recette estimée à plus de 10 millions d'euros.

Pour ce qui est de l'impôt retenu sur l'épargne (non résidents), les recettes encaissées au 30 septembre 2009 s'élèvent à 58,3 millions d'euros alors que le budget voté a prévu 61 millions d'euros. Etant donné que l'entière des versements a déjà été effectuée, la prévision budgétaire ne se réalisera pas à la fin de l'exercice en cours produisant ainsi une légère moins-value de recettes.

Enfin, l'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités et des personnes physiques est chiffré à 114,2 millions d'euros.

### Impôts indirects

Le produit net de la TVA pour 2010 est estimé à 1.900,4 millions d'euros ou à 50,2% du total des impôts indirects. Il s'agit d'une chute de 14,3% par rapport aux recettes inscrites au budget voté 2009. La part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL devrait s'établir à 940 millions d'euros, soit une baisse de 4,1% par rapport au budget voté 2009. Les recettes communes de l'UEBL constituent 24,8% des impôts indirects.

En 2010, la réduction globale de 573,5 millions d'euros (-13,1%) au titre des impôts indirects provient des moins-values de recettes de toutes catégories d'impôts indirects, à savoir : le produit net de la TVA (-316,1 millions d'euros), la taxe d'abonnement (-100 millions d'euros), les droits d'enregistrement (-70 millions d'euros) et les recettes communes de l'UEBL (-40 millions d'euros).

Les recettes présumées des autres impôts indirects sont évaluées à 299,2 millions d'euros pour l'année à venir, soit une diminution de 47,4 millions d'euros ou 13,7%.

**Tableau 29 : Evolution des impôts indirects**

Impôts indirects	Budget voté 2009 (en millions)	Projet de budget 2010 (en millions)	Part relative (en %)	Variation 2009/2010	
				en millions	en %
Recettes nettes de TVA	2.216,5	1.900,4	50,2	-316,1	-14,3
Recettes communes de l'UEBL	980,0	940,0	24,8	-40,0	-4,1
Taxe d'abonnement	650,0	550,0	14,5	-100,0	-15,4
Droits d'enregistrement	170,0	100,0	2,6	-70,0	-41,2
Autres impôts indirects	346,6	299,2	7,9	-47,4	-13,7
<b>Total</b>	<b>4.363,1</b>	<b>3.789,6</b>	<b>100,00</b>	<b>-573,5</b>	<b>-13,1</b>

Sources : budget voté 2009, projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes

A noter que les parts relatives des impôts directs et indirects dans les recettes fiscales tendaient à s'équilibrer entre 2006 et 2007. L'équilibre constaté pour l'exercice en cours doit évidemment être apprécié en fin d'exercice. Pour l'exercice à venir, la quote-part des impôts directs peut être estimée à plus de 53%. Le déséquilibre entre impôts directs et indirects s'explique évidemment par une baisse proportionnellement plus importante des impôts indirects.

	Impôts directs (en %)	Impôts indirects (en %)
Compte 2006	52,7	47,3
Compte 2007	51,7	48,3
Compte 2008	52,9	47,1
Budget voté 2009	50,5	49,5
Projet de budget 2010	53,3	46,7

Le tableau suivant fait état, par catégories d'impôts, des recettes effectives encaissées pendant une série d'exercices clos, des recettes inscrites au budget voté 2009 et au projet de budget 2010 et de leur poids relatif dans la catégorie d'impôt respective.

**Tableau 30 : 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 %
CG 2003	1.311,1	41,23	1.190,5	37,43	1.262,1	41,33	1.016,7	33,30
CG 2004	1.068,6	34,69	1.330,0	43,18	1.421,5	44,27	942,1	29,35
CG 2005	1.105,7	32,27	1.477,3	43,11	1.046,4	36,72	812,7	28,52
CG 2006	1.272,9	32,14	1.654,1	41,76	1.444,0	41,23	932,6	26,63
CG 2007	1.381,7	33,11	1.862,1	43,28	1.666,1	42,05	992,1	25,04
CG 2008	1.367,8	29,76	2.124,2	46,22	1.945,2	47,50	990,7	24,19
BV 2009	1.420,0	31,90	1.955,0	43,92	2.216,5	50,80	980,0	22,46
PB 2010	1.200,0	27,78	2.055,0	47,57	1.900,4	50,15	940,0	24,80

(\*) après déduction impôt de solidarité

Sources : compte général 2003-2008, budget voté 2009, projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes

Le ralentissement de la conjoncture économique entre 2001 à 2003 combiné aux effets des réformes fiscales de 2001 et 2002 se sont fait sentir pleinement à partir de l'exercice 2004, tant au niveau des impôts directs (notamment l'IRC) qu'au niveau de certaines catégories d'impôts indirects (notamment la TVA, la taxe d'abonnement). Les effets négatifs sur les recettes fiscales ont cependant été compensés dans une large mesure par l'encaissement de soldes d'impôts conséquents au titre de l'IRC.

Depuis 2005, l'accélération de la croissance de l'activité économique, notamment dans le secteur financier, la croissance de la masse salariale, l'implantation et le développement des activités dans le domaine du commerce électronique ainsi que l'évolution globalement favorable de l'emploi ont eu des effets positifs sur le rendement des recettes fiscales en 2008. Il est à noter que l'exercice 2008 a clôturé avec un excédent de recettes de quelque 84 millions d'euros compte tenu des opérations de stabilisation du secteur financier. Sans ces opérations, le compte 2008 aurait pu être clôturé avec une plus-value de recettes de 576 millions d'euros.

A l'heure actuelle, il est prématuré de se prononcer sur les chiffres relatifs à l'exercice 2009. En effet, l'impact des mesures fiscales mises en œuvre à partir du 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours ne peut être apprécié qu'à la fin de l'exercice. Toutefois, au vu de la situation des recettes fiscales encaissées au 30 septembre 2009, il est évident que les prévisions en matière d'impôts indirects affichées au budget voté 2009 ne seront pas atteintes.

### Dépendance budgétaire vis-à-vis du secteur financier

Face à la crise économique et financière que connaît notre pays depuis le 3<sup>e</sup> trimestre 2008, il n'est pas sans intérêt de souligner à nouveau le poids considérable du secteur financier dans les recettes budgétaires.

Le tableau suivant concerne les recettes globales en provenance du secteur financier entre 2003 et 2008 en dégageant sa quote-part au niveau des recettes effectives de l'IRC, de l'impôt retenu sur les traitements et salaires, de l'impôt retenu sur les revenus des capitaux et de l'impôt sur la fortune.

**Tableau 31 : Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs  
(en millions d'euros)**

	IRC (*)		RTS (*)		Capitaux		Fortune		Contribution du secteur financier	
	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier		
2003	1.365,8	979,5	1.221,1	355,0	130,8	67,4	154,1	86,1	1.488,0	51,8%
2004	1.113,1	759,9	1.364,1	382,8	142,8	72,5	133,5	60,7	1.275,9	46,4%
2005	1.151,8	793,7	1.515,2	416,6	210,7	64,0	164,6	96,1	1.370,4	45,0%

	IRC (*)		RTS (*)		Capitaux		Fortune		Contribution du secteur financier	
	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier		
2006	1.326,0	791,7	1.696,6	465,6	349,0	103,1	149,6	91,0	1.451,4	41,2%
2007	1.439,3	987,5	1.909,8	532,3	243,1	173,9	171,6	124,0	1.817,7	48,3%
2008	1.424,8	925,4	2.178,6	614,6	250,3	75,6	168,6	124,2	1.739,8	43,2%

(\*) avant déduction impôt de solidarité

Source : Administration des Contributions directes ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-avant que la contribution relative du secteur financier est passée de 51,8% en 2003 à 43,2% en 2008.

Sachant toutefois que les banques et des organismes de placement interviennent de manière importante au niveau d'autres impôts, telle que la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (615,6 millions d'euros en 2008), la contribution du secteur financier reste prépondérante.

Le tableau suivant présente la part respective du secteur financier dans le total des catégories d'impôts visées.

**Tableau 32 : Part relative du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (en %)**

	IRC (*)	RTS(*)	Capitaux	Fortune
2003	71,7	29,1	51,5	55,9
2004	68,3	28,1	50,8	45,5
2005	68,9	27,5	30,4	58,3
2006	59,7	27,5	29,5	60,8
2007	68,6	27,9	71,6	72,2
2008	65,0	28,2	30,2	73,7

(\*) avant déduction impôt de solidarité

Source : Administration des Contributions directes ; tableau : Cour des comptes

En 2008, la part du secteur financier dans le produit total de l'impôt sur le revenu des collectivités s'est chiffrée à 65% (925,4 millions d'euros), soit une baisse de 6% par rapport à 2007. L'impôt retenu sur les traitements et salaires s'établit à un niveau comparable à ceux des années antérieures, à savoir entre 27% et 29%.

Mises à part les recettes exceptionnelles provenant de l'imposition des dividendes de l'opération Arcelor-Mittal, la part relative du secteur financier dans les recettes provenant de l'impôt retenu sur le revenu des capitaux s'est établie à 30,2% en 2008.



Concernant l'impôt sur la fortune, la part relative du secteur financier a connu une progression importante depuis 2004 pour se chiffrer à 73,7% en 2008.

La Cour constate que, sur base des chiffres sous rubrique, la situation budgétaire de l'Etat dépend largement de la bonne marche des affaires dans le secteur financier. Il s'ensuit que la diminution de la croissance de l'activité dans le secteur financier et l'évolution globalement défavorable de l'emploi bancaire auront un effet négatif sur le rendement des recettes fiscales en 2010.

#### 4.2.1.2 Recettes non fiscales

Pour 2010, les recettes non fiscales sont évaluées à 269,9 millions d'euros, soit 3,2% des recettes courantes. Ce montant provient principalement des intérêts de fonds en dépôt (50 millions d'euros), des recettes domaniales comprenant notamment les loyers d'immeubles appartenant à l'Etat (50,6 millions d'euros), des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé (41,4 millions d'euros) ainsi que des recettes et bénéfices versés par les établissements publics (51,7 millions d'euros) dont respectivement 20 et 30 millions d'euros sont la part de l'Etat dans le bénéfice de l'Entreprise des P&T et de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat.

Comparé au budget voté 2009, les recettes non fiscales diminuent de 84,7 millions d'euros (23,90%) en 2010.

#### 4.2.2 Recettes en capital

Pour 2010, les recettes en capital sont fixées à 1.420,1 millions d'euros et proviennent principalement d'émissions d'emprunts nouveaux évalués à 1.350 millions d'euros pour financer une partie des dépenses d'investissement figurant au budget de l'Etat. Les droits de successions et le produit total des ventes de bâtiments pour l'exercice à venir se chiffrent respectivement à 47 et 2 millions d'euros.

Enfin, il convient de relever que, suivant l'article 57 du projet de loi budgétaire, le Gouvernement entend procéder à l'émission d'emprunts nouveaux pour un montant total de 1.800 millions d'euros dont respectivement 100 millions sont imputés au Fonds des routes et au Fonds du rail pour le financement de travaux d'infrastructure. Compte tenu de l'emprunt de 1.350 millions d'euros dont question ci-dessus, le solde de 250 millions d'euros représente une marge de manœuvre afin de réagir en cas de besoin aux effets inattendus de la crise économique.

## 4.3 Estimations effectuées par la Cour

### Evolution des recettes estimées de l'exercice 2008

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories de recettes fiscales pour 2008, effectuées dans le cadre de l'avis relatif au projet de budget 2009, avaient dégagé une plus-value de 603 millions d'euros par rapport aux prévisions budgétaires initiales.

La loi budgétaire 2008 a cependant été modifiée par l'article 45 e) de la loi budgétaire de 2009 portant le montant inscrit à l'article 64.0.37.011 *Impôt général sur le revenu : impôt retenu sur les traitements et salaires* pour l'exercice 2008 de 1.780 millions d'euros à 1.965 millions d'euros. Compte tenu de cette majoration, la plus-value dégagée par la Cour se situe alors à 644 millions d'euros.

Suivant le compte général 2008, les recettes effectives de ces huit catégories de recettes ont généré une plus-value de 472 millions d'euros.

L'écart entre les estimations de la Cour et le compte général est de 172 millions d'euros. Il s'explique principalement par une surestimation de l'impôt sur le revenu des collectivités (93 millions d'euros), de l'impôt retenu sur revenus de capitaux (36 millions d'euros) et de l'impôt sur la fortune (27 millions d'euros).

### Estimation de certaines recettes fiscales de l'exercice 2009 et hypothèses de croissance pour 2010

Afin d'apprécier les prévisions budgétaires pour 2010, la Cour a estimé le montant des recettes attendues pour 2009. Sur base des données disponibles au 30 septembre 2009, 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 brute 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 concernant ces huit catégories d'impôt reposent sur une moyenne trimestrielle des années 2001 à 2008 appliquée aux encaissements effectués au 30 septembre 2009.

Pour 2009, les estimations de la Cour dégagent une moins-value de 371 millions d'euros.

Le tableau qui suit présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2009. Il met en évidence les écarts estimés par rapport au budget voté de 2009 ainsi que les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2010.

**Tableau 33 : Estimations de la Cour pour 2009 et hypothèses de croissance pour 2010**

	Données gouvernementales			Estimations de la Cour			Projet de budget 2010	Hypothèse 2010
	Budget voté 2009	Recettes effectives au 30 sept. 2009	Taux de réalisation 30 sept./ budget voté	Recettes estimées au 31 déc. 2009	Ecarts estimations / budget voté 2009	Ecart estimé		
	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en mio €	en %		
Collectivités	1 420	1 097	77,3	1 473	53	3,7	1 200	-18,51
Assiette	395	338	85,6	468	73	18,6	450	-3,93
Traitements	1 955	1 500	76,7	2 009	54	2,8	2 055	2,30
Capitaux	250	210	83,8	249	-1	-0,3	200	-19,72
Fortune	140	156	111,3	215	75	53,9	150	-30,37
TVA	2 716	1 769	65,1	2 326	-390	-14,4	2 326	0,01
Enregistrement	170	72	42,5	102	-68	-40,0	100	-1,93
Abonnement	650	349	53,7	483	-167	-25,7	550	13,91
<b>Total</b>	<b>7 696</b>			<b>7 325</b>	<b>-371</b>			

Sources : budget 2009, projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes

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

Il est à noter qu'un impôt établi sur les revenus d'une année « t » n'est pas systématiquement perçu au cours de l'année « t ». Une partie n'intègre le budget de l'Etat qu'au cours de périodes ultérieures à concurrence des montants enrôlés. Dans ce contexte, certains impôts traînent sur des périodes plus ou moins longues des soldes à encaisser. D'autres impôts perçus comprennent des montants dont une partie est destinée à être remboursée ultérieurement (TVA p.ex.).

Dans le cadre du présent avis, la Cour a inclus dans son champ d'analyse les recettes communales, à savoir le Fonds communal de dotation financière ainsi que l'impôt commercial communal.

### 4.3.1 Impôt sur le revenu des collectivités

L'impôt perçu 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'impôts et, en partie seulement, de celle de l'année en cours pour ce qui est du niveau des avances trimestrielles à payer. Dans ce cadre, la manière de comptabiliser cet impôt a fait l'objet de critiques récurrentes de la Cour.

La Cour entend ainsi réitérer ses remarques faites dans le cadre des avis précédents, à savoir que la technique de prévision de l'administration concernée ne permet que difficilement de prévoir les recettes futures et qu'une comptabilité des valeurs (accrual accounting) telle que préconisée par le SEC 95 devrait être mise en pratique.

**Tableau 34 : Répartition entre recours aux soldes d'impôt et avances**

Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recours aux soldes	585,1	313,7	271,5	415,5	464,2	390,9	577,9	305,3
Avances	726,1	754,9	834,2	857,5	917,5	976,9	894,7	894,7
<b>Total</b>	<b>1.311,2</b>	<b>1.068,6</b>	<b>1.105,7</b>	<b>1.273,0</b>	<b>1.381,7</b>	<b>1.367,8</b>	<b>1.472,6</b>	<b>1.200,0</b>
<b>Variation avances</b>	<b>-2,8%</b>	<b>4,0%</b>	<b>10,5%</b>	<b>2,8%</b>	<b>7,0%</b>	<b>6,5%</b>	<b>-8,4%</b>	<b>0,0%</b>
<b>Variation recours aux soldes</b>	<b>3,4%</b>	<b>-46,4%</b>	<b>-13,5%</b>	<b>53,0%</b>	<b>11,7%</b>	<b>-15,8%</b>	<b>47,8%</b>	<b>-47,2%</b>
<b>Variation PIB (valeur)</b>	<b>7,68%</b>	<b>6,27%</b>	<b>10,29%</b>	<b>12,78%</b>	<b>9,71%</b>	<b>5,02%</b>	<b>-10,02%</b>	<b>2,47%</b>

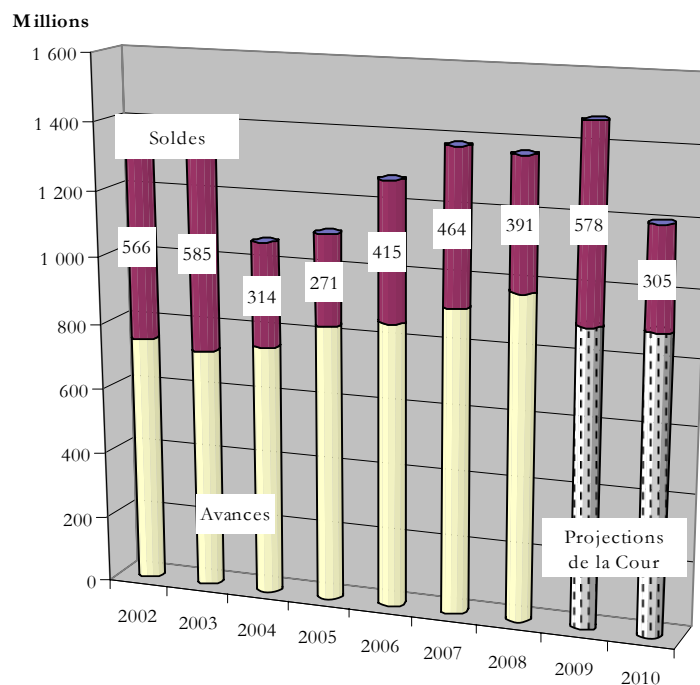
(Après déduction de l'impôt de solidarité)

Source : Administration des Contributions directes, Projet de budget, Statec; tableau : Cour des comptes

Le produit définitif de l'IRC de l'exercice 2008 (1.368 millions d'euros) n'a pas atteint les 1.430 millions d'euros prévus au budget voté 2008 tout en restant quelque 93 millions d'euros en dessous des estimations de la Cour.

Considérant la dépendance de cet impôt aux soldes d'impôt d'exercices antérieurs, la Cour constate la chute importante de 15,8% du recours aux soldes en 2008.

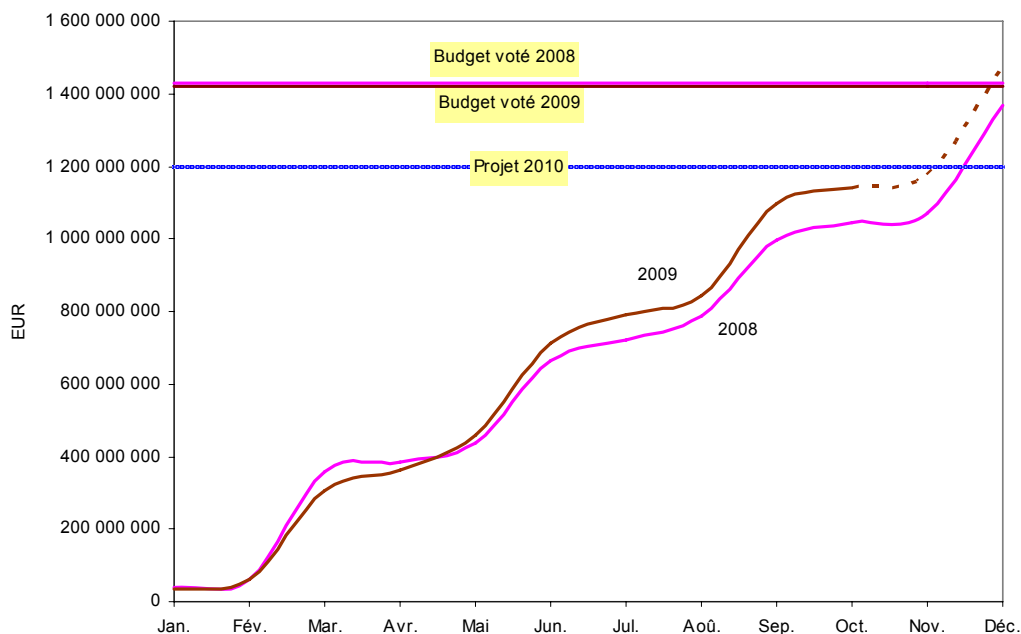
En 2009, l'administration prévoit d'encaisser quelque 578 millions d'euros de soldes d'impôt, soit une augmentation de 47,8% par rapport à 2008. Par contre, les recettes à encaisser au titre de l'exercice 2009 (avances) connaissent une diminution de 8,4% par rapport à 2008. Au vu de ces chiffres, la Cour estime que l'administration concernée a volontairement freiné le recours aux soldes en 2008 afin de le renforcer en 2009 et d'atteindre les prévisions fixées au budget voté 2009.

**Graphique 35 : Recours aux soldes d'impôts (en millions d'euros)**

Graphique : Cour des comptes

La Cour estime à 1.473 millions d'euros les recettes à encaisser pour l'exercice 2009, soit un excédent de 3,7% par rapport aux 1.420 millions d'euros inscrits au budget voté de 2009.

Graphique 36 : Impôt sur le revenu des collectivités



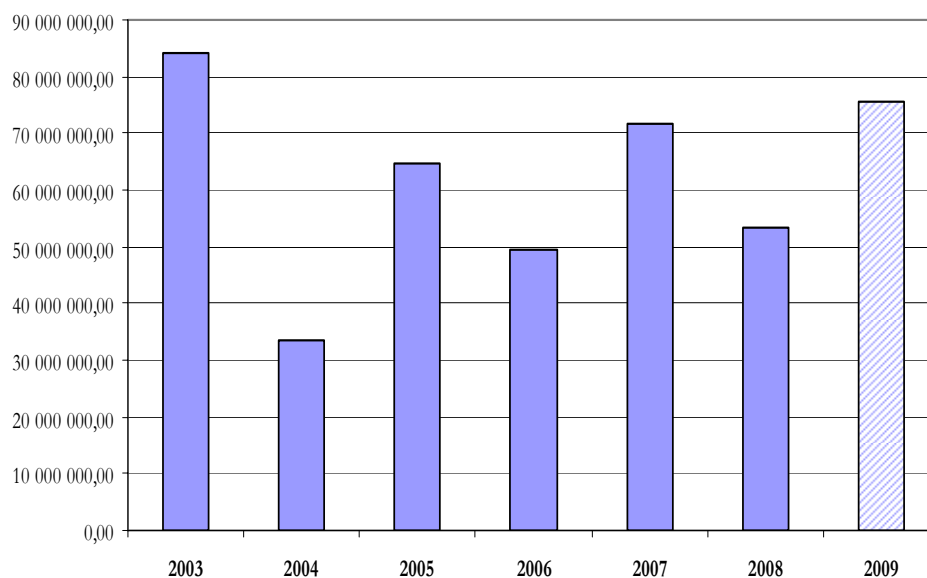
Graphique : Cour des comptes

A priori, les prévisions de l'IRC pour 2010 peuvent donc paraître prudentes. Les 1.200 millions d'euros inscrits au projet de budget anticipent aussi bien les effets de la crise économique sur cet impôt que l'épuisement progressif des soldes cumulés pendant les années antérieures. Par rapport au montant estimé par la Cour pour 2009, cette prévision correspond à une décroissance de 18,5%. Le recours aux soldes serait de 305 millions d'euros, soit une chute de 47,8%. Dans cette hypothèse, les montants encaissés au titre des avances atteindraient le niveau de l'exercice en cours, ce qui peut paraître réaliste au vu des perspectives économiques annoncées pour l'année à venir.

#### 4.3.2 Impôt sur la fortune

L'impôt sur la fortune (IF) est directement lié à l'IRC. Il concerne principalement les entreprises commerciales, industrielles ainsi que les collectivités financières, les fortunes privées ne contribuant plus au produit de cet impôt depuis 2006. Rappelons que la majeure partie des recettes perçues entre 2004 et 2008 provient du secteur financier.

A l'image de l'IRC, l'impôt sur la fortune table sur un recours important aux soldes de créances, ce qui a pour effet que cet impôt continue à dépasser systématiquement les prévisions budgétaires. Ainsi, entre 2003 et 2008, cet impôt a produit une plus-value cumulée de plus de 357 millions d'euros. Pour 2009, la Cour s'attend d'ailleurs à une plus-value de 75 millions d'euros.

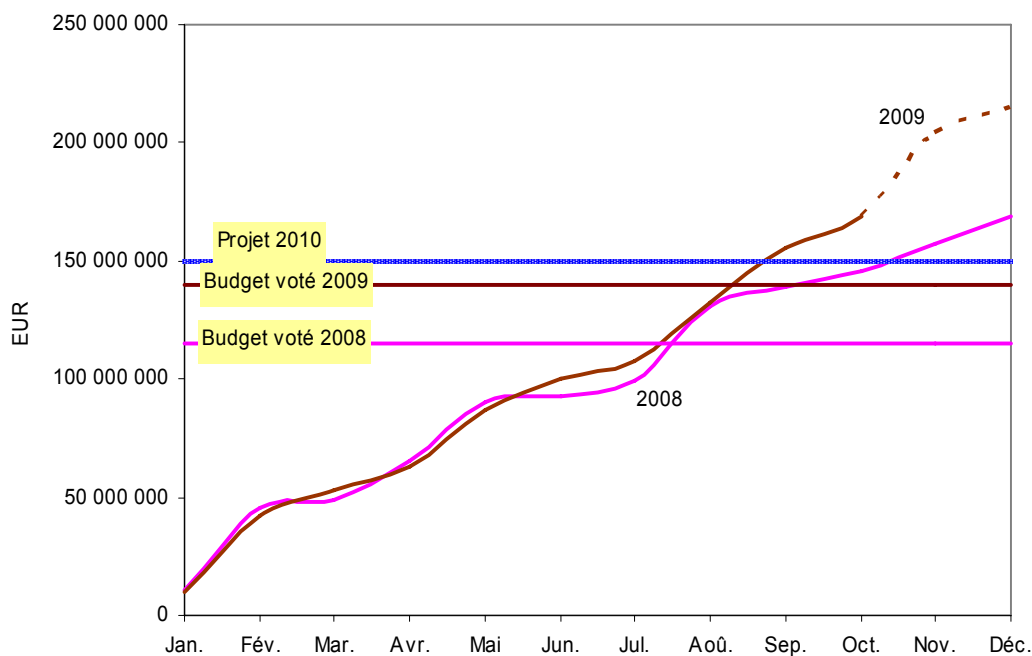
**Graphique 37 : Plus-values de recettes de l'impôt sur la fortune**

*Graphique : Cour des comptes*

Les données disponibles pour l'IF ne permettent pas une analyse approfondie sachant que le rythme de traitement des dossiers par l'administration concernée est lié à celui de l'IRC. Et pourtant, une telle analyse s'imposerait d'autant plus que les réformes successives n'ont conduit à aucun affaïssement des avances. Il est impossible de savoir si les avances étaient adaptées de manière appropriée, si les allègements fiscaux ont eu l'effet escompté ou si les entreprises ont préféré payer l'IF aux dépens d'investissements nouveaux déductibles.

Pour l'année 2009, les recettes encaissées (156 millions d'euros) dépassent déjà les prévisions budgétaires (140 millions d'euros) au 30 septembre. La Cour estime à 215 millions d'euros le produit de cet impôt en fin d'exercice, soit une augmentation de 27,8% par rapport aux recettes effectives de 2008 (168,6 millions d'euros).

Graphique 38 : Impôt sur la fortune



*Graphique : Cour des comptes*

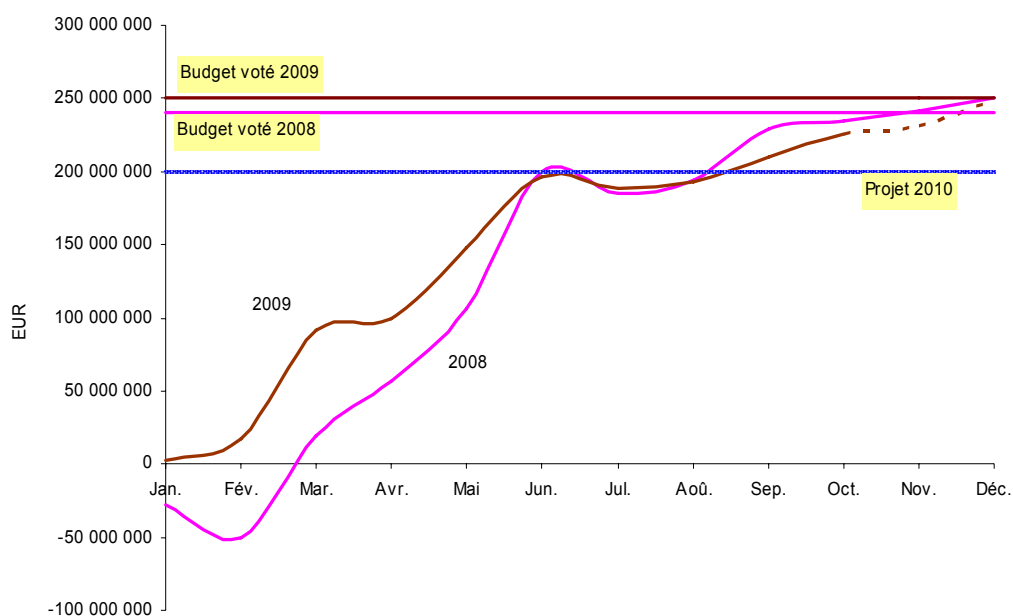
Il se dégage du graphique ci-dessus que pour 2010 seulement 150 millions d'euros de recettes sont prévus au projet de budget. Au vu de ce qui précède, la Cour estime qu'il est impossible de se prononcer sur cette prévision.

#### 4.3.3 Impôt retenu sur les revenus de capitaux

Le rendement annuel de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux dépend de la conjoncture de l'année précédant la perception, mais ce dans une moindre mesure que pour le produit de l'IRC. Notons que, de par sa nature, cet impôt dégage des soldes d'impôts insignifiants (précompte à la source).

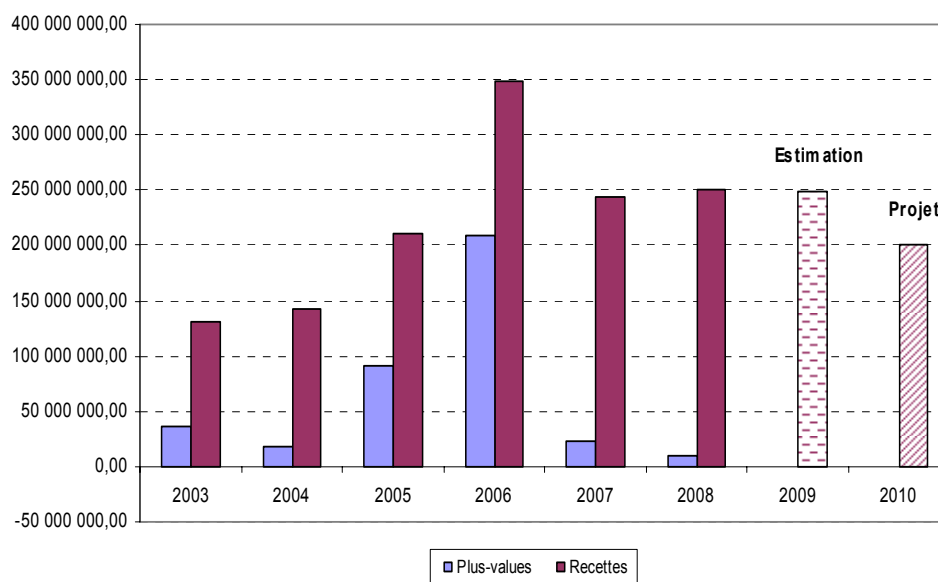
La Cour estime à 249 millions d'euros le produit de cet impôt pour l'année 2009, soit un montant sensiblement égal aux prévisions budgétaires.



**Graphique 39 : Impôt retenu sur les revenus de capitaux**

Graphique : Cour des comptes

Le projet de budget 2010 prévoit 200 millions d'euros. Comme dans le passé, le produit de cet impôt dépendra largement du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes et présente en conséquence une volatilité non négligeable. En l'absence de transactions exceptionnelles (Arcelor-Mittal, 2005-2006), l'impôt sur les revenus des capitaux ne générera plus de recettes exceptionnelles.

**Graphique 40 : Recettes et plus-values de l'impôt sur les revenus de capitaux**

*Graphique : Cour des comptes*

Le contexte économique actuel invite à la plus grande prudence quant à l'évolution de cet impôt. La décroissance de 19,7% prévue pour 2010 par rapport aux estimations de la Cour pour 2009 paraît être réaliste.

#### 4.3.4 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, de la masse des pensions et rentes ainsi que de la hausse de l'échelle mobile des salaires.

Pour l'exercice budgétaire 2008, l'introduction du bonus pour enfants a changé la détermination du produit de cet impôt. En remplaçant les classes d'impôts par l'imputation d'un bonus au produit brut de la RTS, une comparaison avec les exercices antérieurs pour pouvoir estimer l'évolution de cet impôt n'était plus possible. En effet, la loi budgétaire 2007 prévoyait d'affecter au paiement du bonus pour enfants le produit imputé à l'article 69 pour ordre nouvellement créé.

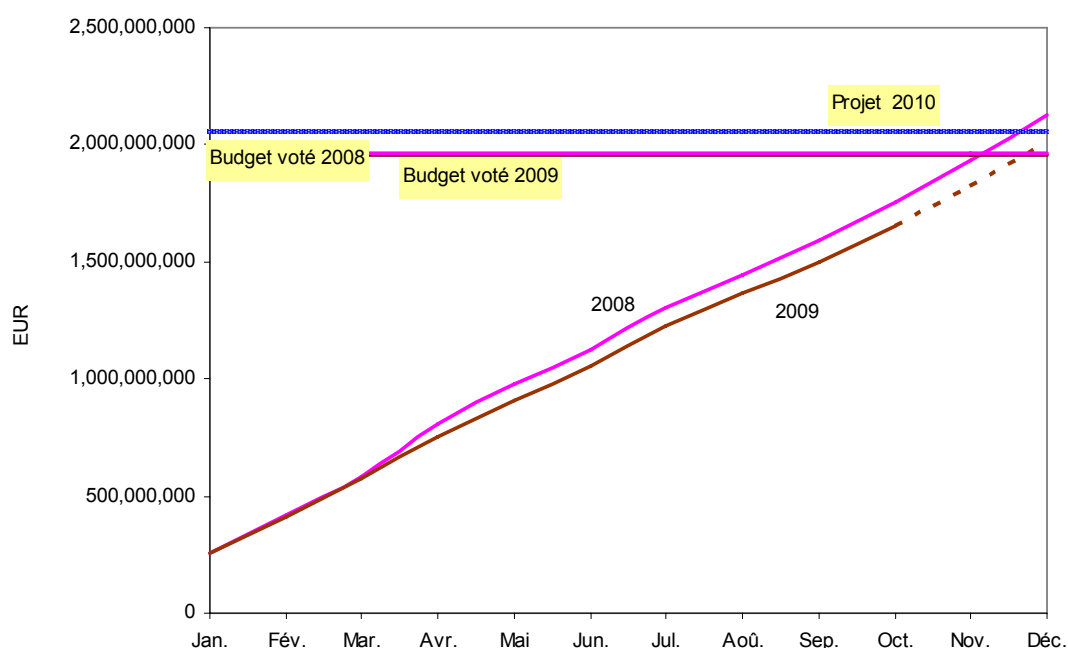
Cependant, l'article 45 de la loi budgétaire 2008 y a apporté une modification supplémentaire en changeant rétroactivement les dispositions prévues à l'article 26 précité par l'introduction d'un article de dépenses 12.5.42.009 destiné à prendre en charge la contribution de l'Etat au bonus pour enfants.

Si cette disposition permet de respecter un des principes budgétaires fondamentaux, à savoir la non affectation des recettes, elle constitue néanmoins un changement de méthode comptable.

Dès lors, en tenant compte du bonus pour enfants effectivement payé en 2008 attribuable à la RTS, il apparaît que la hausse substantielle en 2008 de plus de 14% par rapport à 2007 ne provient qu'à raison de 3% de la hausse effective de cet impôt. Cette manière de procéder, essentiellement comptable, a permis au Gouvernement d'inscrire une plus-value de plus de 159 millions d'euros.

Selon les estimations de la Cour, la RTS clôturera à quelque 2.009 millions d'euros en 2009, soit une hausse de 2,7% (54 millions d'euros) par rapport au budget voté de 2009 (1.955 millions d'euros). La RTS semble ainsi intégrer les différentes mesures d'allègement fiscal introduites par la loi budgétaire de 2009.

**Graphique 41 : Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires**



*Graphique : Cour des comptes*

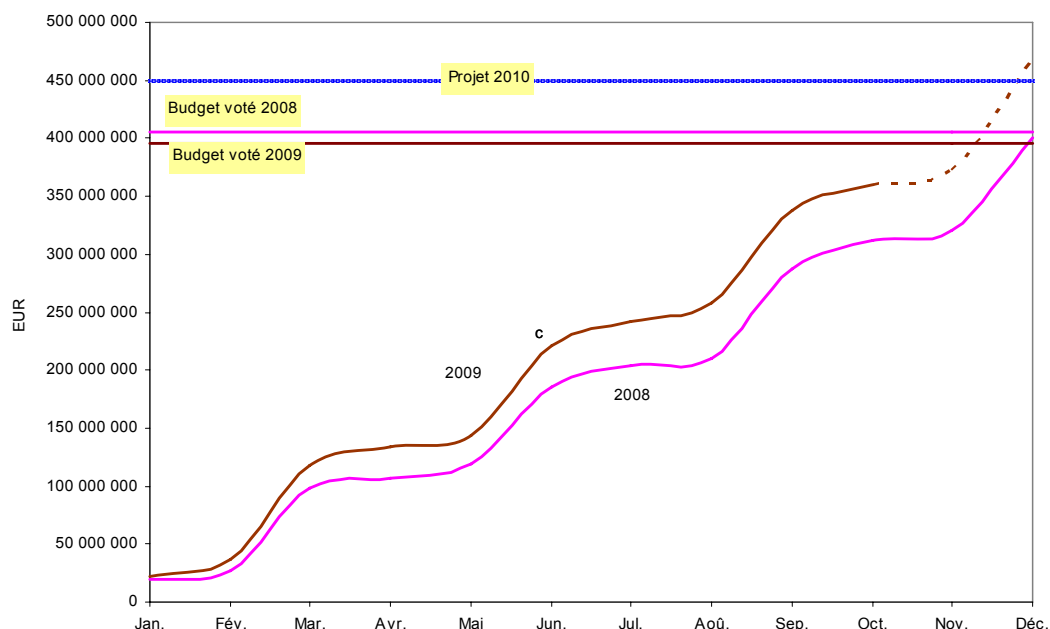
Le projet de budget 2010 prévoit une recette de 2.055 millions d'euros, soit une hausse de 2,3% par rapport aux estimations de la Cour pour 2009. Compte tenu des effets de la crise économique sur le marché de l'emploi, cette prévision peut paraître trop optimiste et doit être considérée avec une certaine prudence.

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

Le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette 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 et du nombre de personnes physiques imposées par voie d'assiette. 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.

A l'image de l'IRC, le niveau de cet impôt est tributaire du recours difficilement quantifiable aux soldes d'exercices antérieurs et d'une adaptation insuffisante des avances qui le rendent plus volatile que la réalité économique sous-jacente.

La Cour estime à 468 millions d'euros le produit de cet impôt pour 2009. Selon les informations de l'administration concernée, les avances sont fixées à 361 millions d'euros hors impôt de solidarité, soit une augmentation de 14,9% par rapport à 2008. Il s'ensuit un recours aux soldes de 107 millions d'euros, soit une croissance de 25,3% par rapport à 2008. La Cour s'attend à une plus-value de l'ordre de 73 millions d'euros pour l'exercice 2009. A l'image de l'IRC, l'impôt fixé par voie d'assiette a fait l'objet d'une imposition volontariste ayant réduit les encaissements en 2008 au profit d'un budget 2009 insuffisamment adapté à la dégradation économique.

**Graphique 42 : Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette**

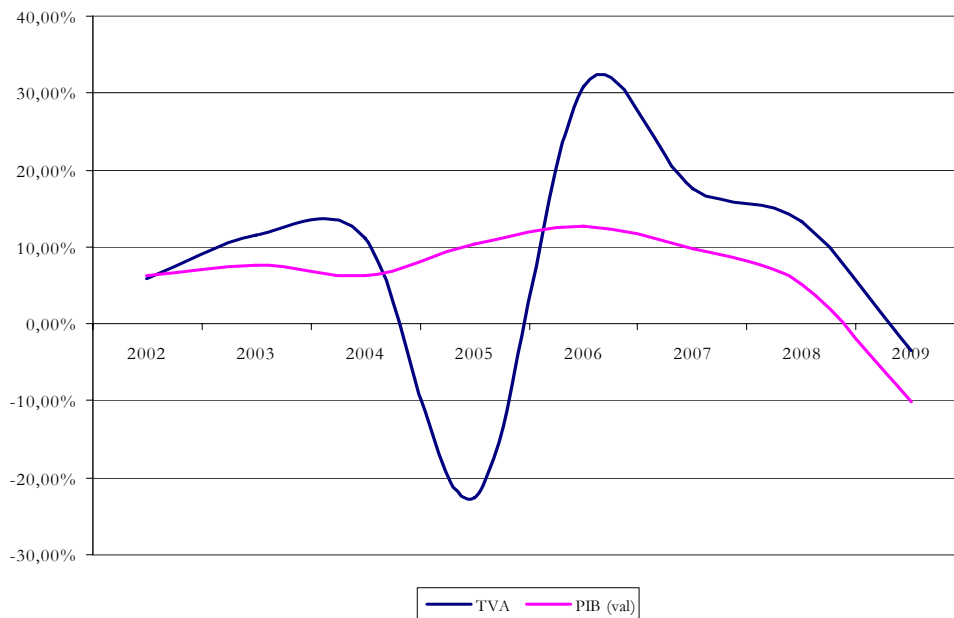
*Graphique : Cour des comptes*

Concernant le projet de budget 2010, les recettes à encaisser sont fixées à 450 millions d'euros, soit une décroissance prévue de 3,93% par rapport aux estimations de la Cour pour 2009. A défaut d'informations plus précises concernant l'impact des mesures fiscales récentes et le volume des soldes encore disponibles, la Cour estime qu'il est difficile d'établir le bien-fondé de cette prévision budgétaire.

#### 4.3.6 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. Les années précédentes, en raison de certaines particularités comptables, la volatilité de cet impôt est plus importante que le niveau des fluctuations des variables macro-économiques qui le sous-tendent.

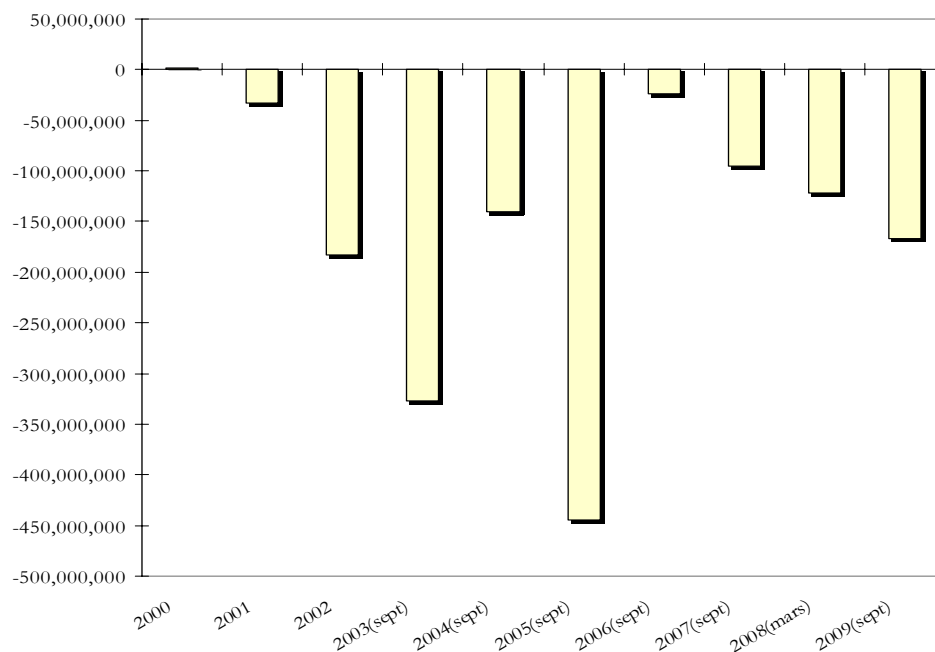
Les écarts constatés entre 2003 et 2006 étaient dus aux produits surestimés et aux remboursements substantiels conséquents tel qu'il ressort du graphique ci-dessous.

**Graphique 43 : Taux de croissance - Recettes de TVA et PIB (valeur)**

*Graphique : Cour des comptes*

Depuis 2007, la situation semblait s'être normalisée en ce sens que la TVA suivait de plus près l'évolution du PIB en valeur. Il y a lieu de noter une particularité structurelle propre à cet impôt, à savoir le secteur de l'e-commerce caractérisé par un nombre limité d'acteurs. Après une augmentation considérable de plus de 220 millions d'euros en 2008, ce secteur reste plus ou moins stable en 2009 et contribuera avec quelque 360 millions d'euros au produit de cet impôt.

Suivant les estimations de la Cour, le produit des recettes brutes de la TVA devrait rester largement en dessous du montant prévu au budget voté 2009 (2.716 millions d'euros). En conséquence, la TVA produirait une moins-value de recette de 390 millions d'euros, soit -14,4%, par rapport à un budget 2009 incontestablement surestimé.

**Graphique 44 : Evolution des soldes nets à rembourser**

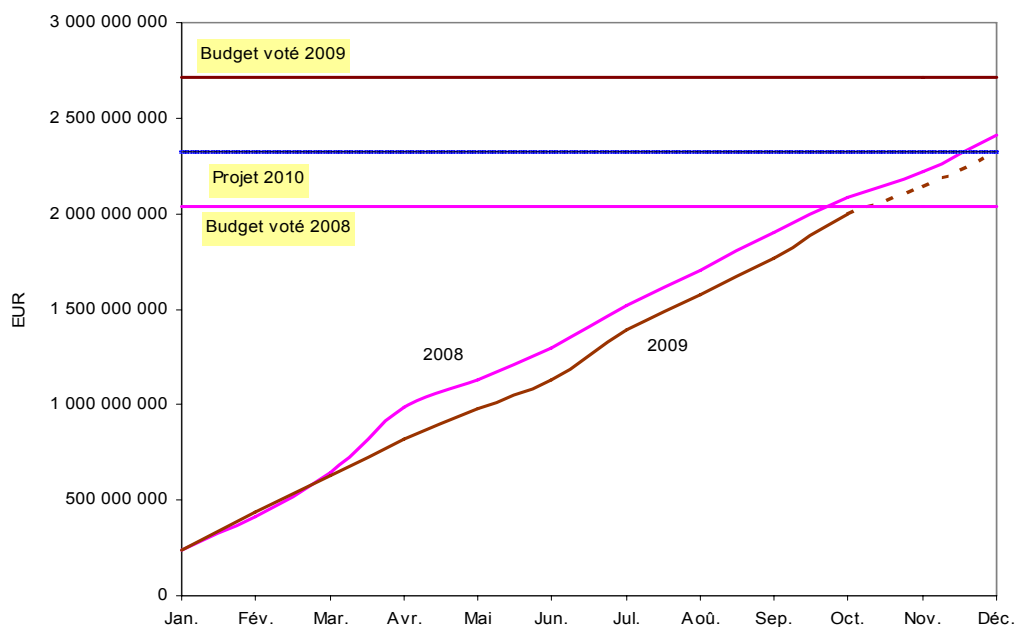
*Graphique : Cour des comptes*

En analysant de plus près la situation actuelle, la Cour constate que le montant de la TVA à encaisser (créance) se chiffre à 345 millions d'euros alors que le montant de la TVA à rembourser (dette) s'élève à 512 millions d'euros.

Tel qu'il ressort du graphique ci-dessus, le solde net à rembourser s'est à nouveau dégradé pour atteindre 167 millions d'euros en septembre 2009.

L'augmentation du solde net à rembourser est une source de financement indirecte pour l'Etat, mais correspond de fait à un endettement supplémentaire de l'Etat à l'égard des personnes physiques et morales ayant un droit à la restitution de la TVA - une dette susceptible de devoir être remboursée à un moment donné.

Les recettes encaissées dépassent donc le produit réel de cet impôt hypothéqué dès à présent par l'accroissement des dettes ainsi constituées.

**Graphique 45 : Taxe sur la valeur ajoutée**

*Graphique : Cour des comptes*

Pour 2010, le projet de budget prévoit une recette de 2.326 millions d'euros correspondant aux estimations de la Cour pour l'exercice 2009. Compte tenu de l'évolution du solde net à rembourser et du départ annoncé de deux acteurs du secteur e-commerce (perte fiscale de 120 millions d'euros), la Cour est d'avis que le niveau retenu des recettes de la TVA pour l'exercice à venir doit être considéré avec prudence.

Finalement, il est à noter qu'une première ébauche d'une répartition sectorielle de la TVA est publiée dans le rapport du 12 octobre 2009 de l'administration concernée. Toutefois, les chiffres y présentés se prêtent encore mal à une analyse sectorielle comparative du fait que l'introduction de la nouvelle codification ne date que d'avril 2008.

#### 4.3.7 Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

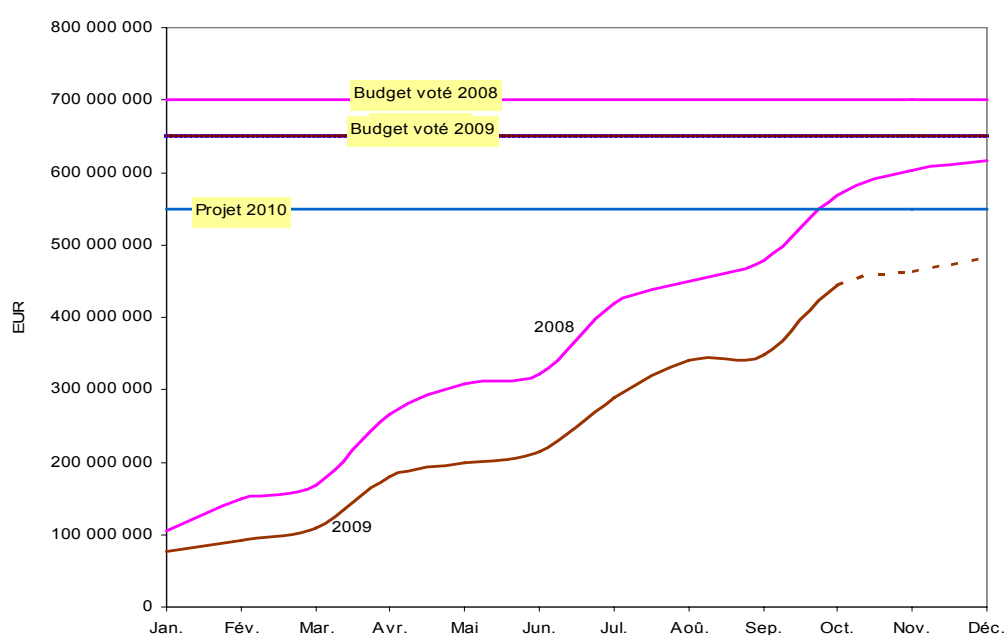
Calculée sur la valeur nette d'inventaire des grands fonds d'investissements et autres organismes de placement collectif, le niveau de la taxe d'abonnement dépend directement de l'état des marchés boursiers. L'évolution de cet impôt dépend également de la gestion de trésorerie des assujettis. Fin 2008 et au début de l'année 2009, ceux-ci ont délaissé les actions au profit d'instruments moins risqués, de fonds d'investissements spéciaux et autres, soumis à un taux de taxation moins élevé.



Actuellement, avec le début d'une relance en perspective, les investisseurs semblent retourner sur le marché des actions et titres plus risqués.

Pour 2009, la Cour estime la recette à 483 millions d'euros produisant une moins-value de 167 millions d'euros par rapport aux 650 millions d'euros prévus au budget voté pour 2009. Ce montant a été incontestablement surestimé à l'époque.

**Graphique 46 : Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés**



*Graphique : Cour des comptes*

Le projet de budget 2010 table sur une prévision de 550 millions d'euros, soit une hypothèse de croissance de 13,9% par rapport aux estimations de la Cour pour 2009. Cette prévision pourrait bien s'avérer trop optimiste sachant qu'elle repose sur une hypothèse d'élasticité de la taxe par rapport au PIB en valeur de plus de 5. Comme l'élasticité constitue le rapport entre les deux taux de croissance respectifs, la taxe d'abonnement devrait donc croître cinq fois plus rapidement que l'évolution économique attendue. Or, ce rapport n'a jamais dépassé la valeur de 2 au cours des années passées.

Compte tenu de l'évolution récente de cet impôt et des perspectives économiques incertaines pour 2010, la Cour estime que le produit de la taxe d'abonnement devrait être revu à la baisse.

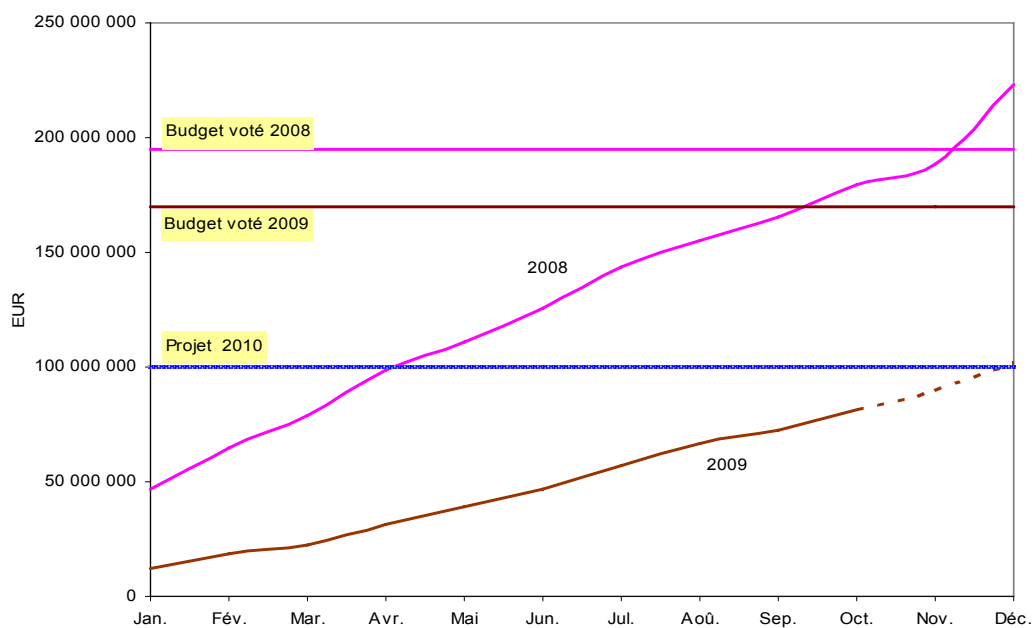
### 4.3.8 Droits d'enregistrement

L'évolution de la recette provenant des droits d'enregistrement se limite, depuis l'abolition du droit d'apport applicable aux sociétés ordinaires à partir de 2009, aux seuls droits provenant des mutations immobilières.

En 2008, les droits d'enregistrement perçus sur les mutations immobilières ont chuté de quelque 22% (35 millions d'euros) pour ne plus atteindre que 126 millions d'euros en fin d'exercice.

La Cour estime à 102 millions d'euros le montant total des droits d'enregistrement pour l'exercice en cours. Il s'en dégagerait une moins-value de recette de 68 millions d'euros par rapport au budget largement surestimé de 2009 (170 millions d'euros).

**Graphique 47 : Droits d'enregistrement**



*Graphique : Cour des comptes*

Le projet de budget 2010 prévoit un montant de 100 millions d'euros, soit une décroissance de quelque 2% par rapport aux estimations de la Cour pour 2009. Au vu de la situation très incertaine du marché immobilier, cette prévision peut être considérée comme réaliste.

### 4.3.9 Les recettes communales

Les deux principales sources de revenus non affectés des communes sont constituées par l'impôt commercial communal (ICC) et le Fonds communal de dotation financière (FCDF). A noter que l'impôt foncier (IF), autre impôt local, ne fait pas l'objet d'une estimation de la Cour.

Il est évident que le niveau des recettes sous examen dépend, d'une part, de l'évolution conjoncturelle et, d'autre part, des particularités inhérentes aux différents impôts qui composent le FCDF.

Le tableau suivant présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2009. Il met en évidence les écarts et les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2010.

**Tableau 48 : Recettes communales (ICC, FCDF)**

(mio €)	Budget voté 2009	Estimations Cour 2009	Écarts	Projet budget 2010	Hypothèses 2010
<b>ICC</b>	575	585	10	500	-14.5%
<b>FCDF</b>	658	642	-16	576	
<i>RTS (18%)</i>	352	362	10	370	2.30%
<i>Assiette (18%)</i>	71	84	13	81	-3.93%
<i>TVA (10%)</i>	246	207	-39	211	0.01%
<i>Taxe auto. (20%)</i>	14	14	0	14	-1.09%
<i>Montant forfait.</i>	12	12	0	23	89.91%
<i>"- Enseignants"</i>	-37	-37	0	-123	
FCDF hors effet "Enseignants"	695	679	-16	698	2.9%

Source : Projet de budget 2010; tableau : Cour des comptes

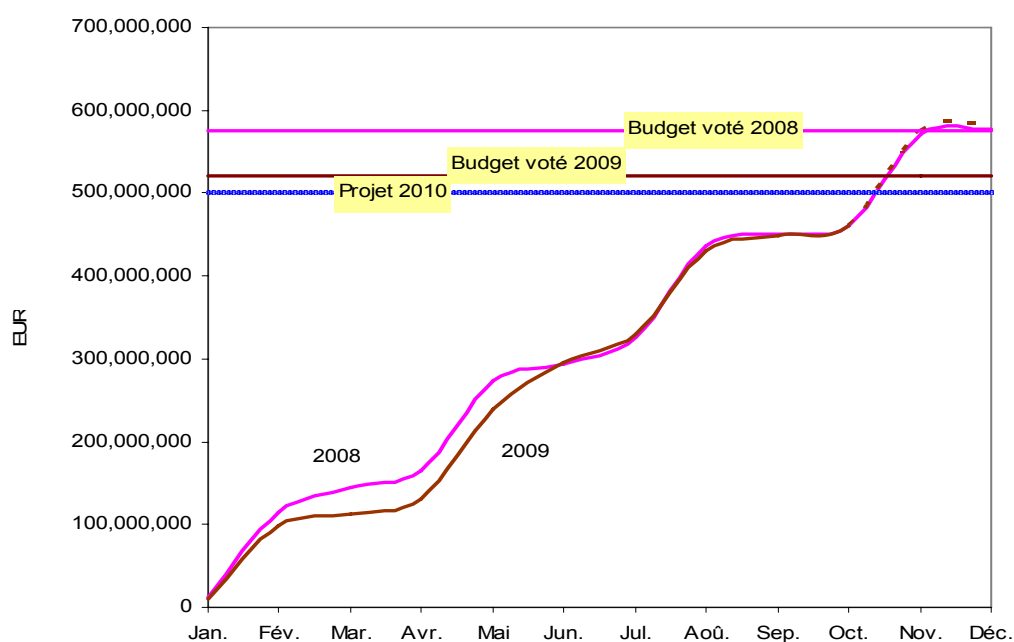
### Impôt commercial communal

A l'image de l'IRC, l'ICC présente une série de particularités qui induisent un décalage par rapport aux facteurs économiques qui le conditionnent. Ainsi, cet impôt est composé de plus de 30% de soldes d'impôt au titre d'années d'imposition antérieures. Comme l'adaptation des avances et l'encaissement des soldes suivent de près le traitement des dossiers de l'IRC, l'estimation du produit ICC connaît donc les mêmes difficultés que celles rencontrées au niveau de la prévision budgétaire de l'IRC. A noter qu'au cours des dernières années, l'ICC s'est élevé à quelque 40% en moyenne des recettes encaissées au titre de l'IRC.

En 2008, l'ICC a produit une recette totale de 578,1 millions d'euros, soit une plus-value de 58,1 millions d'euros (+11,2%) par rapport au montant retenu au budget voté de cette année. Le recours aux soldes d'impôt a été de 201,5 millions d'euros, en hausse de 15% par rapport à 2007.

La Cour estime à 585 millions d'euros les recettes de l'ICC pour l'année 2009 dépassant légèrement les 575 millions d'euros prévus au budget 2009.

**Graphique 49 : Impôt commercial communal**



*Graphique : Cour des comptes*

Pour 2010, le projet de budget prévoit un montant de 500 millions d'euros au titre de cet impôt. Ce montant est en baisse de 14,5% (85 millions d'euros) par rapport aux estimations relatives à 2009. Compte tenu de la décroissance de l'IRC estimée à 18,5% et des perspectives d'évolution de la situation économique annoncée pour l'exercice à venir, cette prévision peut être qualifiée de réaliste.

### Fonds communal de dotation financière

Selon les estimations de la Cour pour 2009, les versements en provenance du FCDF vont connaître une baisse de 16 millions d'euros à la fin de l'année, principalement due à une chute sensible au niveau du produit de la TVA (39 millions d'euros).

En 2010, les dotations (hors enseignants) au FCDF seraient en hausse de 2,9% par rapport aux estimations de la Cour pour 2009. Cette prévision doit cependant être considérée avec la plus grande prudence sachant que sa composante TVA peut paraître surévaluée de quelque 25 millions d'euros (voir partie TVA ci-dessus).

## 4.4 Conclusions

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories principales de recettes prévoient une moins-value de 371 millions d'euros par rapport au budget voté de 2009. Les principales moins-values concernent la taxe sur la valeur ajoutée (-390 millions d'euros) et la taxe d'abonnement (-167 millions d'euros) tandis que les principales plus-values concernent l'impôt sur la fortune (+75 millions d'euros) et l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (+73 millions d'euros).

Globalement, le projet de budget pour 2010 semble tenir compte du ralentissement économique. Il est cependant difficile d'apprécier l'évolution de certains impôts. En effet, à l'image des années précédentes, certaines recettes continuent à souffrir d'incohérences comptables qui empêchent un regard approprié sur l'année à venir.

Dès lors, certaines des hypothèses émises par le Gouvernement peuvent paraître trop optimistes et nécessiteraient, sinon une adaptation budgétaire, du moins un éclaircissement quant aux soldes qu'elles prennent en compte.

Il en va ainsi de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt sur la fortune et de l'impôt fixé par voie d'assiette sur lesquels, en l'absence d'un suivi adéquat des soldes à encaisser, il est très difficile de se prononcer.

Du côté des impôts indirects, il y a lieu de mentionner la taxe d'abonnement qui devrait progresser de 13,9%. Quant à la taxe sur la valeur ajoutée, l'augmentation de son solde net à rembourser et la volatilité en termes de recettes fiscales du secteur e-commerce qui auront des répercussions significatives sur le rendement de cet impôt doivent être prises en compte. Dès lors, une assurance raisonnable quant à la réalité des chiffres avancés ne peut pas être établie.

En conséquence, les prévisions de recettes non affectées des communes doivent être considérées avec prudence sachant qu'elles sont calculées sur base d'impôts tels que la TVA et l'impôt sur le revenu des personnes physiques (RTS, assiette).



## 5. Commentaire du budget des dépenses

### 5.1 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : le déficit public

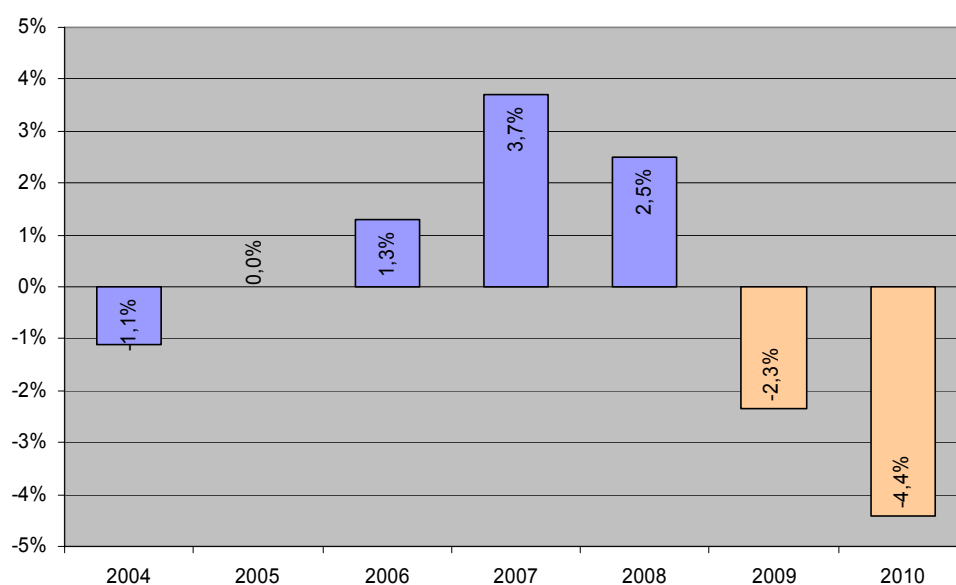
#### 5.1.1 Considérations générales

Par la ratification du traité de Maastricht, précisé par après par « pacte de stabilité et de croissance » (PSC), le Luxembourg s'est engagé à éviter que le déficit budgétaire cumulé de l'administration publique ne dépasse la limite de 3% du produit intérieur brut.

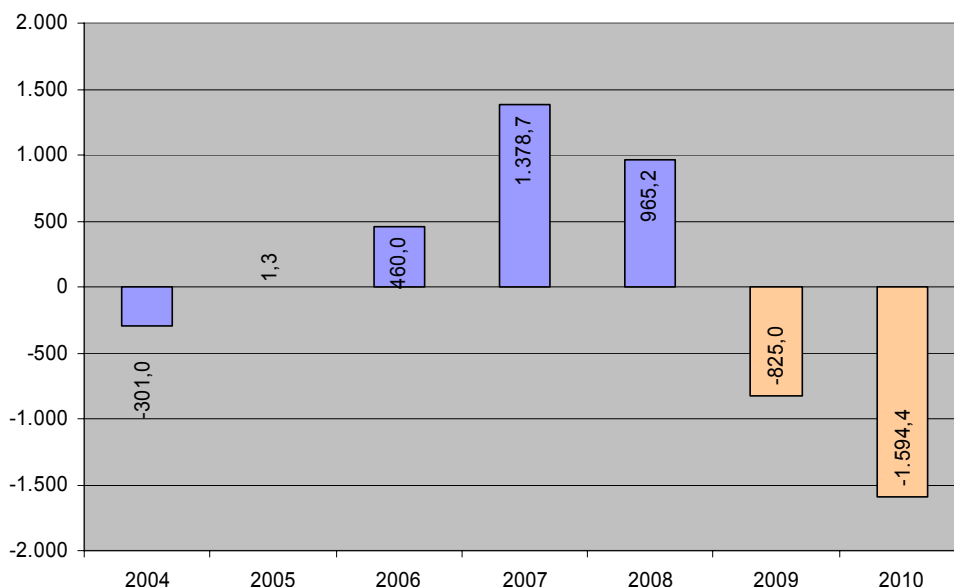
Le pacte de stabilité prévoit par ailleurs pour chaque Etat membre comme objectif à moyen terme le maintien du déficit structurel en dessous de 1% du PIB, tout en prenant en considération des éléments nationaux. En tenant compte de la situation économique de notre pays et en introduisant une marge de manœuvre suffisante pour absorber un incident cyclique éventuel, le Luxembourg ne devra ainsi pas dépasser 0,8% du PIB à moyen terme en matière de déficit budgétaire.

L'évolution du déficit public pour la période de 2004 à 2010 est documentée par les deux graphiques suivants :

**Graphique 50 : Solde de l'administration publique en % du PIB**



Sources chiffres : Statec (octobre 2009), projet de budget 2010 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

**Graphique 51 : Solde de l'administration publique en millions d'euros**

Sources chiffres : Statec (octobre 2009), projet de budget 2010 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Face à un déficit de l'ordre de 1,1% en 2004, le Gouvernement et les partenaires sociaux se sont réunis dès la fin 2005 pour faire un état des lieux de la situation économique, financière et sociale du pays. Le Comité de coordination tripartite a ainsi rendu ses conclusions en date du 28 avril 2006 et a adopté un ensemble de mesures pour mettre en phase la position budgétaire de l'administration publique et de l'administration centrale avec les dispositions du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne. Grâce à un regain quelque peu inespéré de la croissance économique, l'administration publique a présenté à nouveau un solde positif pour les années 2006 à 2008.

Malgré le début de la crise financière et les coûts engendrés par le plan de sauvetage de deux banques, l'année 2008 se solde par un excédent de 965 millions d'euros. Pour les exercices 2009 et 2010, il faut cependant s'attendre à une détérioration sensible des finances publiques. Ainsi, d'après le projet de budget 2010, le déficit de l'administration publique se situera à 2,3% par rapport au PIB pour 2009 et à 4,4% pour 2010. Le déficit de l'Etat devrait atteindre un niveau inédit de 1,6 milliards d'euros.

### 5.1.2 La situation financière de l'administration publique (2004-2008)

Le tableau suivant montre l'évolution entre 2004 et 2008 du total des dépenses et du total des recettes de l'administration publique (total consolidé). A rappeler que l'administration publique comprend



l'administration centrale (Etat central, fonds spéciaux et organismes contrôlés par l'Etat ou financés majoritairement par l'Etat), les administrations locales et les administrations de sécurité sociale. Comme le détail des dépenses et des recettes n'est pas disponible pour l'ensemble des sous-secteurs pour les années ultérieures, ce tableau ne reprend que la situation jusqu'à 2008.

**Tableau 52 : Dépenses et recettes de l'administration publique (total consolidé)**

	2004 (mio €)	2005 (mio €)	2006 (mio €)	2007 (mio €)	2008 (mio €)
<b>Dépenses</b>	<b>11.683,6</b>	<b>12.573,2</b>	<b>13.088,1</b>	<b>13.572,5</b>	<b>14.842,6</b>
Consommation intermédiaire	932,6	1.043,5	1.033,1	1.108,7	1.302,4
Formation de capital	1.169,8	1.362,6	1.225,7	1.247,7	1.408,4
Rémunération des salariés	2.224,2	2.378,7	2.509,0	2.653,8	2.812,2
Autres impôts sur la production	4,8	7,3	8,8	6,9	7,7
Subventions	445,8	499,3	524,4	561,8	584,3
Revenus de la propriété	46,6	47,9	61,1	88,8	115,7
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	4.038,1	4.372,0	4.572,4	4.759,7	5.278,3
Prestations sociales en nature, etc.	1.436,4	1.525,2	1.622,6	1.730,2	1.830,5
Autres transferts courants	945,0	889,8	953,7	946,3	1.026,7
Transferts en capital à payer	453,3	477,7	457,6	501,3	488,2
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	-12,9	-30,9	119,8	-32,7	-11,5
<b>Recettes</b>	<b>11.382,6</b>	<b>12.574,5</b>	<b>13.548,1</b>	<b>14.951,2</b>	<b>15.807,8</b>
Production marchande	323,3	342,7	347,3	362,6	367,5
Paielements pour autre production non marchande	212,5	231,9	264,0	293,8	324,4
Impôts sur la production et les importations	3.643,9	3.991,3	4.261,1	4.675,1	4.654,8
Revenus de la propriété	327,8	335,5	486,7	598,3	739,6
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	3.565,5	4.115,9	4.416,3	4.889,1	5.269,1
Cotisations sociales	3.190,9	3.431,5	3.649,8	4.005,3	4.298,0
Autres transferts courants	52,4	52,6	60,4	53,0	61,3
Transferts en capital à recevoir	66,3	73,0	62,5	74,0	93,0
<b>Capacité/Besoin de financement</b>	<b>-301,0</b>	<b>1,3</b>	<b>460,0</b>	<b>1.378,7</b>	<b>965,2</b>

Source chiffres : Statec (octobre 2009) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

De ce tableau se dégagent globalement les trois tendances suivantes pour 2008 :

- le volume des dépenses monte à 14.842,6 millions d'euros, soit une hausse de 1.270,1 millions d'euros (+ 9,36%) ;
- le montant total des recettes se chiffre à 15.807,8 millions d'euros, soit une progression de 856,6 millions d'euros (+ 5,73%) ;
- l'exercice 2008 s'est clôturé avec un solde positif de 965,2 millions d'euros.

Force est de constater que, malgré des circonstances exceptionnelles, les comptes nationaux se soldent par un résultat positif.

### 5.1.3 Situation financière de l'administration centrale (2004-2010)

Le tableau suivant met en évidence l'évolution des dépenses de l'administration centrale pour la période de 2004 à 2010.

Comme déjà relevé plus haut, l'exercice 2008 est marqué par l'intervention du Gouvernement pour aider les groupes bancaires Dexia-Banque Internationale à Luxembourg S.A., Fortis Banque Luxembourg S.A. et Kaupthing Bank S.A. Pour les exercices 2009 et 2010, des mesures pour soutenir l'activité économique ont été mises en place. Les économistes espèrent que, dès 2011, la reprise de la conjoncture va se pérenniser et devenir tangible. Sur base de ces prémisses, le Gouvernement a annoncé pour 2011 une série d'actions pour rééquilibrer les comptes publics, à savoir :

- ajuster la progression du budget des dépenses de fonctionnement au taux d'inflation ;
- plafonner le niveau des dépenses d'investissement dans les prochaines années à celui de 2010 ;
- faire des ajustements au niveau des transferts sociaux.

**Tableau 53 : Dépenses de l'administration centrale**

	2004 (mio €)	2005 (mio €)	2006 (mio €)	2007 (mio €)	2008 (mio €)	2009 (mio €)	2010 (mio €)
Consommation intermédiaire	591,9	664,9	668,1	683,3	779,5	862,5	927,7
Formation de capital	675,4	824,0	761,4	752,2	753,5	892,3	1.107,3
Rémunération des salariés	1.626,8	1.745,3	1.846,8	1.958,2	2.073,4	2.200,6	2.371,1
Autres impôts sur la production	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,0
Subventions	413,9	463,4	491,5	531,5	551,5	557,3	632,9

	2004 (mio €)	2005 (mio €)	2006 (mio €)	2007 (mio €)	2008 (mio €)	2009 (mio €)	2010 (mio €)
Revenus de la propriété	46,1	41,8	47,6	65,4	87,9	188,5	183,0
Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature	624,6	684,2	725,7	755,8	797,2	942,9	998,8
Prestations sociales en nature, etc.	36,7	39,1	44,5	48,7	58,6	63,1	67,4
Autres transferts courants	3.762,9	3.875,5	4.210,6	4.368,4	4.937,5	5.117,9	5.244,7
Transferts en capital à payer	525,4	573,5	528,4	577,5	607,9	793,3	767,2
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	-7,0	-19,3	124,9	-28,9	-13,1	-6,5	-1,8
<b>Dépenses</b>	<b>8.296,9</b>	<b>8.892,6</b>	<b>9.449,5</b>	<b>9.712,5</b>	<b>10.634,1</b>	<b>11.612,1</b>	<b>12.298,3</b>

Source chiffres : Statec (octobre 2009), projet de budget 2010 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il se dégage du tableau que les principaux postes des dépenses de l'administration centrale sont les « autres transferts courants », composés essentiellement de transferts de l'administration centrale vers la sécurité sociale et les administrations locales, ainsi que celui de la « rémunération des salariés ». Ces 2 postes représentent 43% respectivement 19% des dépenses de l'administration centrale en 2010.

Une ventilation des dépenses de l'administration centrale suivant le schéma « dépenses courantes - dépenses en capital » donne lieu aux regroupements suivants :

**Tableau 54 : Dépenses de l'administration centrale « Approche dépenses courantes - dépenses en capital »**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses courantes (mio €)	7.103,1	7.514,4	8.035,0	8.411,6	9.285,9	9.933,0	10.425,6
<i>Dépenses courantes (%)</i>	<i>85,61%</i>	<i>84,50%</i>	<i>85,03%</i>	<i>86,61%</i>	<i>87,32%</i>	<i>85,54%</i>	<i>84,77%</i>
Dépenses en capital (mio €)	1.193,8	1.378,2	1.414,7	1.300,8	1.348,3	1.679,1	1.872,7
<i>Dépenses en capital (%)</i>	<i>14,39%</i>	<i>15,50%</i>	<i>14,97%</i>	<i>13,39%</i>	<i>12,68%</i>	<i>14,46%</i>	<i>15,23%</i>
<b>Dépenses (mio €)</b>	<b>8.296,9</b>	<b>8.892,6</b>	<b>9.449,5</b>	<b>9.712,5</b>	<b>10.634,1</b>	<b>11.612,1</b>	<b>12.298,3</b>

Tableau : Cour des comptes

A préciser que les dépenses en capital regroupent les postes « Formation de capital », « Transferts en capital à payer » et « Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits » des dépenses de l'administration centrale alors que les dépenses courantes regroupent les postes restants. Il importe également de mentionner que l'administration centrale constitue un ensemble plus vaste que le périmètre du budget de l'Etat. Les dépenses de l'administration centrale comprennent, suivant les règles de SEC 95, outre les dépenses du budget de l'Etat, les

dépenses des fonds spéciaux de l'Etat ainsi que celles des organismes contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat (établissements publics, fondations, services de l'Etat à gestion séparée, etc.).

Le Gouvernement a déclaré vouloir rééquilibrer le budget de l'Etat en visant plus particulièrement les deux blocs de dépenses les plus importants, à savoir les dépenses de fonctionnement et les transferts sociaux.

Jusqu'à présent, le Gouvernement n'a pas donné de plus amples précisions à ce sujet. Le ministre des Finances a évoqué lors de la présentation du projet de budget 2010 que « l'un ou l'autre ajustement devra être réalisé à court terme, d'autres ajustements devront être analysés à plus long terme. Un déficit budgétaire n'est tolérable qu'en temps de crise, et non pas après la crise. Le gouvernement ne veut pas réduire du jour au lendemain et sans consultation les dépenses en matière économique ou sociale, mais est déterminé à trouver une issue à la situation de déficit budgétaire ».

La Cour rappelle que, lors des dernières réunions du Comité de coordination tripartite fin 2005, le Gouvernement et les partenaires sociaux sont arrivés à la conclusion que la détérioration de la situation budgétaire de l'administration publique sur la période considérée de 2000 à 2005 est dans une large mesure structurelle. Dans son avis du 28 avril 2006, le comité a ficelé une série de mesures pour redresser la situation financière de l'Etat sur une période de trois ans avec échéance fin 2009, dont bon nombre étaient d'ordre conjoncturel.

Il a également été décidé que « les partenaires sociaux et le Gouvernement procéderont à la création d'un groupe de réflexion qui aura pour mission d'élaborer des propositions pour assurer la viabilité à long terme des régimes de pension et d'étudier les différentes mesures qui pourront être envisagées pour garantir cette viabilité à long terme et pour adapter le système de pension aux évolutions liées aux changements dans le déroulement des carrières professionnelles, au vieillissement démographique et à son impact sur la durée du temps de travail à vie.

Sans prendre des décisions définitives, les partenaires sociaux encouragent toutes les mesures tendant à privilégier l'utile et le nécessaire afin de prévenir une situation déficitaire des caisses de maladie. Si d'une manière subsidiaire des moyens supplémentaires devaient s'avérer nécessaires, les partenaires sociaux se déclareraient d'accord avec un relèvement des taxes sur le tabac et les alcools « durs » et ceci sans l'impact sur l'indice des prix et étudieraient l'opportunité de procéder à un déplafonnement plutôt qu'à une augmentation généralisée des cotisations » (p. 23 et 24 de l'avis du 28 avril 2006).

Suite aux travaux du groupe de réflexion, l'Inspection générale de la sécurité sociale a présenté au mois de février 2009 son rapport sur les mesures envisageables pour garantir la viabilité à long terme du système de pension.

Selon la Cour, il s'agit de s'attaquer maintenant aux défis structurels qui ont déjà été identifiés en 2005 par le Comité de coordination tripartite pour éviter que ces déficits au niveau des finances publiques acquièrent un caractère permanent.

#### 5.1.4 Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2004-2010)

Pour revenir à l'analyse de la situation financière de l'administration publique, il est utile de se référer au solde de financement des trois sous-administrations qui la composent afin de procéder à un premier état des lieux.

**Tableau 55 : Soldes (2004 - 2010)**

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
2004	-301,0	-1,1	-698,1	-2,5	-24,8	-0,1	421,9	1,5
2005	1,3	0,0	-357,9	-1,2	-85,0	-0,3	444,2	1,5
2006	460,0	1,3	-222,1	-0,7	74,6	0,2	607,6	1,8
2007	1.378,7	3,7	352,3	0,9	145,8	0,4	880,5	2,4
2008	965,2	2,5	-89,8	-0,2	-4,9	0,0	1.059,8	2,7
2009	-825,0	-2,3	-1.492,5	-4,2	-52,8	-0,1	720,3	2,0
2010	-1.519,4	-4,4	-2.261,4	-6,2	-75,0	-0,2	742,0	2,0

Sources chiffres : Statec (octobre 2009), projet de budget 2010 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour les années 2009 et 2010, le solde négatif de l'administration publique (tel que repris ci-dessus) s'explique surtout par le résultat négatif au niveau de l'administration centrale, qui ne peut plus être neutralisé par le solde positif de la sécurité sociale. Endéans trois ans, l'administration publique passe d'un solde positif de 965,2 millions d'euros à un solde négatif de -1.519,4 millions d'euros. L'évolution est analogue au niveau de l'administration centrale, qui affiche un résultat négatif de -2.261,4 millions d'euros ou de -6,2% du PIB.

En ce qui concerne les administrations locales, le solde négatif augmente en 2010 et s'élève à -75 millions d'euros.

Dans sa circulaire n° 2827 du 23 octobre 2009, le ministère de l'Intérieur et à la Grande Région note que les recettes non affectées des communes pour 2010, à savoir les recettes provenant du Fonds communal de dotation financière et de l'impôt commercial communal sont en régression par

rapport au budget rectifié 2009 de 35.710.000 euros (2,89%). Par rapport au budget initial de 2009, elles sont en régression de 71.281.000 euros (5,61%). Le ministère continue en précisant qu'« afin d'amortir le passage du budget 2008 au budget rectifié de 2009 et ensuite au budget de 2010 notamment au niveau des dépenses de fonctionnement, les communes sont invitées à passer au crible toutes les dépenses y compris celles relatives à des engagements à plus long terme et à analyser toutes les potentialités de recettes pour dégager une marge de manœuvre financière pouvant contribuer au financement direct ou indirect (par le biais d'un emprunt en cas de besoin) du programme d'investissement si important en cette période de relance économique. » (p. 5 et 6) Sur base de ce qui précède, il est probable que le déficit des administrations locales se creuse encore dans les années à venir.

### 5.1.5 Analyse des transferts entre les trois sous-secteurs de l'administration publique

Les transferts entre les différents sous-secteurs de l'administration publique sont représentés dans le tableau et le graphique ci-dessous.

**Tableau 56 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs**

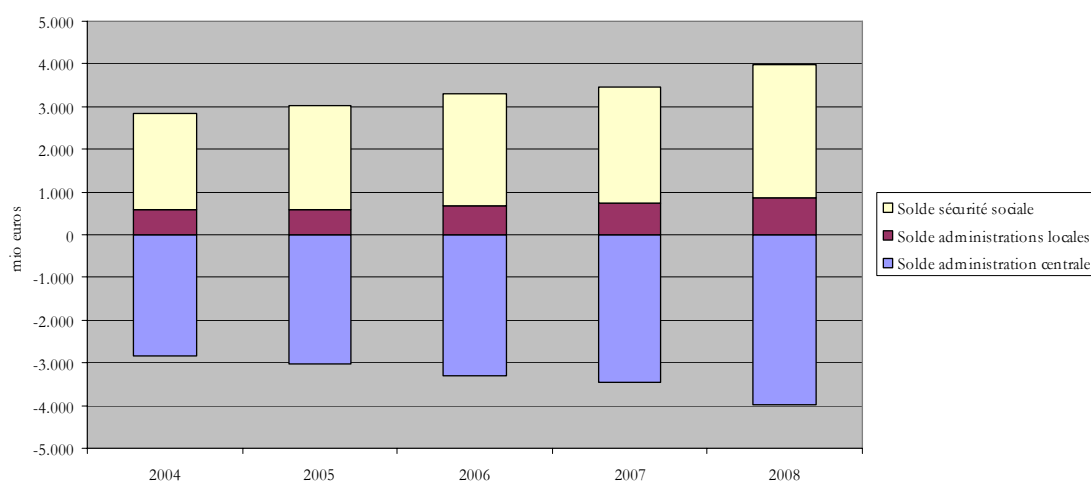
	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Transferts de revenus de la propriété (mio €)</b>					
Administration centrale (solde)	-13,7	-10,6	-9,4	-9,1	-9,9
Administrations locales (solde)	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1
Sécurité sociale (solde)	13,9	10,9	9,6	9,3	10,1
<b>Transferts courants (mio €)</b>					
Administration centrale (solde)	-2.744,4	-2.917,9	-3.191,4	-3.347,8	-3.841,1
Administrations locales (solde)	502,7	480,2	584,7	643,1	721,9
Sécurité sociale (solde)	2.241,6	2.437,7	2.606,7	2.704,7	3.119,2
<b>Transferts en capital (mio €)</b>					
Administration centrale (solde)	-76,7	-98,0	-94,1	-90,3	-127,9
Administrations locales (solde)	80,8	106,0	107,7	97,0	136,2
Sécurité sociale (solde)	-4,2	-8,0	-13,7	-6,8	-8,4
<b>Total des transferts (mio €)</b>					
Administration centrale (solde)	-2.834,7	-3.026,6	-3.294,9	-3.447,2	-3.978,9
Administrations locales (solde)	583,3	586,0	692,2	740,0	858,0
Sécurité sociale (solde)	2.251,4	2.440,6	2.602,7	2.707,2	3.120,9

Source chiffres : Statec (octobre 2009) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2008, les transferts à partir de l'administration centrale en faveur des administrations locales et des administrations de la sécurité sociale se présentent de la façon suivante :

- 78,5% à destination de la sécurité sociale ;
- 21,5% à destination des administrations locales.

**Graphique 57 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs**



Source chiffres : Statec (octobre 2009) ; graphique : Cour des comptes

Le tableau suivant indique pour chaque sous-secteur de l'administration publique le solde par rapport au PIB, abstraction faite des transferts entre sous-secteurs.

**Tableau 58 : Soldes hors transferts**

Exercice	Administration publique (en % du PIB)	Administration centrale (en % du PIB)	Administrations locales (en % du PIB)	Sécurité sociale (en % du PIB)
2004	-1,1%	7,8%	-2,2%	-6,7%
2005	0,0%	8,8%	-2,2%	-6,6%
2006	1,3%	9,0%	-1,8%	-5,8%
2007	3,7%	10,1%	-1,6%	-4,9%
2008	2,5%	9,9%	-2,2%	-5,2%

Source chiffres : Statec (octobre 2009) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau que, abstraction faite des transferts, le solde de l'administration centrale serait largement positif alors que les deux autres sous-secteurs afficheraient un solde négatif.

Finalement, la Cour entend illustrer ces transferts à partir de la législation sur la comptabilité de l'Etat. Pour ce faire, il y a lieu de réconcilier les chiffres de la version SEC 95 avec ceux du budget de l'Etat. En 2008, les transferts du budget de l'Etat en faveur de la sécurité sociale se composent principalement de la manière suivante :

Assurance pension contributive	1.081,6 millions d'euros
Caisse nationale des prestations familiales	1.065,4 millions d'euros
Assurance maladie - maternité - dépendance	884,1 millions d'euros
Congé pour raisons familiales	3,9 millions d'euros
Mesures économiques et sociales spéciales	3,5 millions d'euros

## 5.2 L'analyse du budget des dépenses suivant les critères de Maastricht : la dette publique consolidée de l'administration publique

### 5.2.1 Considérations générales (2003-2010)

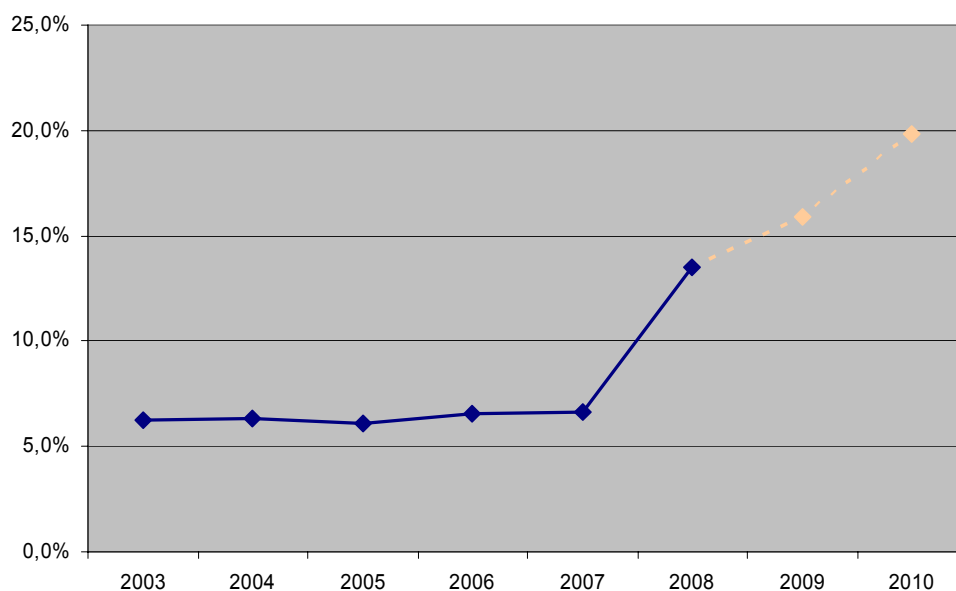
Le tableau et le graphique suivants présentent l'évolution de la dette de l'administration publique par rapport au PIB.

**Tableau 59 : Evolution de la dette de l'administration publique / PIB**

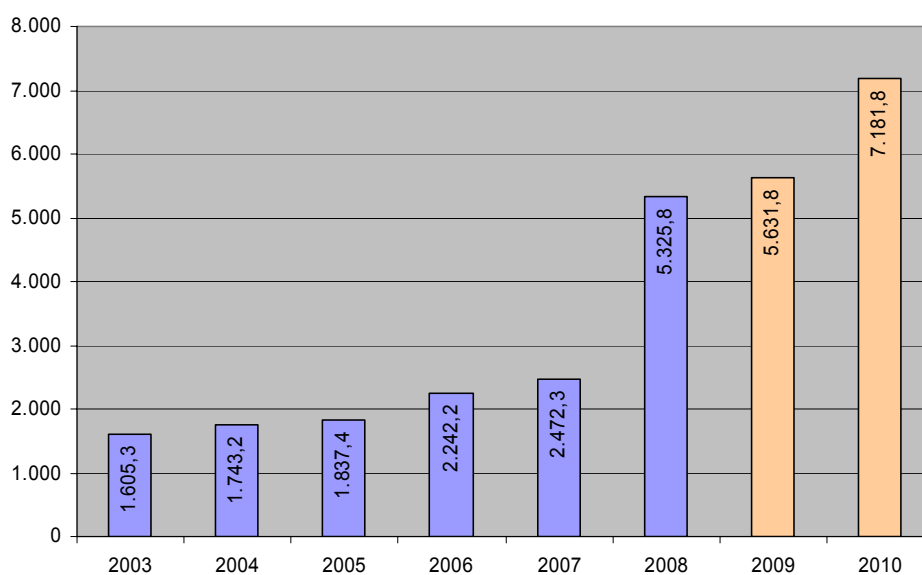
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dette des administrations publiques	1.605,3	1.743,2	1.837,4	2.242,2	2.472,3	5.325,8	5.631,80	7.181,80
Dette de l'administration publique / PIB	6,2%	6,3%	6,1%	6,6%	6,6%	13,5%	15,9%	19,8%

Source : Statec, IGF ; tableau : Cour des comptes



**Graphique 60 : Evolution de la dette de l'administration publique / PIB**

Source : Statec, IGF ; graphique : Cour des comptes

**Graphique 61 : Evolution de la dette de l'administration publique en millions d'euros**

Source : Statec, IGF ; graphique : Cour des comptes

Il est évident que la crise se traduit par une augmentation spectaculaire de la dette publique. Selon les prévisions actuelles, la dette publique devrait se situer à 19,8% du PIB en 2010. La dette augmenterait ainsi de 1.550 millions d'euros entre 2009 et 2010. En effet, il est projeté de contracter de nouveaux emprunts à hauteur de 1.350 millions d'euros pour équilibrer les comptes de l'Etat ainsi que deux emprunts respectivement de 100 millions d'euros pour le Fonds des routes et le Fonds du rail.

### 5.2.2 Analyse de la dette de l'administration publique et de ses trois sous-secteurs (2003-2008)

La dette publique correspond, au sens des critères de Maastricht, à la dette cumulée de l'ensemble de l'administration publique, c.-à-d. de l'administration centrale, des administrations locales et des administrations de la sécurité sociale. Les dettes brutes, exprimées à leur valeur nominale, sont consolidées à l'intérieur de l'administration publique.

**Tableau 62 : Evolution de la dette de l'administration publique**

**DETTE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE** (en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Numéraires et dépôts	81,8	104,3	124,1	142,9	161,3	176,9
Titres autres qu'actions	310,0	310,0	213,3	74,0	0,0	2.000,0
Crédits	454,2	638,5	705,5	1.191,9	1.484,0	2.301,8
- Etat	84,7	202,0	208,8	614,1	758,4	1.466,7
- Etablissements publics	142,4	160,9	165,4	112,6	123,8	111,8
- PPP	227,1	275,6	331,3	465,2	601,8	723,3
<b>Dette totale</b>	<b>846,0</b>	<b>1.052,8</b>	<b>1.042,9</b>	<b>1.408,8</b>	<b>1.645,3</b>	<b>4.478,7</b>

**DETTE DES ADMINISTRATIONS LOCALES** (en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Numéraires et dépôts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Titres autres qu'actions	24,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crédits	692,3	681,9	794,5	833,4	827,0	847,1
<b>Dette totale</b>	<b>717,1</b>	<b>681,9</b>	<b>794,5</b>	<b>833,4</b>	<b>827,0</b>	<b>847,1</b>

**DETTE DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE** (en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Numéraires et dépôts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Titres autres qu'actions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crédits	42,2	8,5	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Dettes totales</b>	<b>42,2</b>	<b>8,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

**DETTE CONSOLIDÉE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES** (en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Administration centrale	846,0	1.052,8	1.042,9	1.408,8	1.645,3	4.478,7
Administrations locales	717,1	681,9	794,5	833,4	827,0	847,1
Administrations de sécurité sociale	42,2	8,5	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Dettes totales</b>	<b>1.605,3</b>	<b>1.743,2</b>	<b>1.837,4</b>	<b>2.242,2</b>	<b>2.472,3</b>	<b>5.325,8</b>

Source : Statec ; tableau : Cour des comptes

De 2003 à 2007, la dette de l'administration publique s'accroît de façon continue. Par rapport à l'année 2003, la dette consolidée de l'administration publique pour 2007 a connu une augmentation considérable d'environ 870 millions d'euros (54%) résultant, d'une part, d'une croissance de la dette de l'administration centrale (799 millions d'euros) et, d'autre part, d'une croissance de la dette des administrations locales (110 millions d'euros). L'augmentation importante de 799 millions d'euros de la dette de l'administration centrale sur la période visée s'explique surtout par la conclusion de plusieurs emprunts en vue du financement des investissements du Fonds du rail et du Fonds des routes.

En ce qui concerne plus particulièrement la dette de l'administration centrale, les rubriques « titres autres qu'actions » (emprunts linéaires OLUX) et « crédits » (emprunts) évoluent différemment. Alors que les « crédits » connaissent une augmentation constante de quelque 1,03 milliards d'euros entre 2003 et 2007, les « titres autres qu'actions » ont été mis à zéro. Ceci s'explique notamment par la conclusion d'emprunts en 2006 et 2007 et le remboursement des emprunts OLUX venus à échéance.

En 2008, la dette de l'administration publique connaît un accroissement significatif de quelque 2,85 milliards d'euros dû principalement à la crise financière. En effet, l'Etat a émis des obligations pour un total de 2 milliards d'euros afin de financer l'aide accordée aux banques Dexia-Banque Internationale à Luxembourg et Fortis Banque Luxembourg (rubrique « titres autres qu'actions » au niveau de la dette de l'administration centrale).

Par ailleurs, les crédits concernant les partenariats publics-privés (723,3 millions d'euros) continuent à progresser sensiblement. Les principaux projets concernés relevant du Fonds pour la loi de garantie sont les suivants :

- Extensions Cour de justice CE Kirchberg ;
- Campus scolaire Geessekneppchen ;
- Centre national sportif et culturel Kirchberg ;
- Centre de recherche public Henri Tudor ;
- Musée d'art moderne Grand-Duc Jean ;
- Cité judiciaire au plateau du Saint Esprit ;
- Nouvelle aérogare du Findel ;
- Parking Findel.

Compte tenu des déficits annoncés pour 2010 et 2011, il appert que le Gouvernement se voit probablement obligé de contracter de nouveaux emprunts pour financer les soldes négatifs en fin d'exercice. Cela se traduira par une envolée significative de la dette publique.

L'endettement des administrations locales est plus amplement développé sous le point 5.3.3.

## 5.3 La situation financière des administrations locales

### 5.3.1 Considérations générales

Les chiffres sur base desquels la situation financière des administrations locales est analysée proviennent du ministère de l'Intérieur et du Statec.

Le ministère de l'Intérieur enregistre les chiffres relatifs à la situation financière des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la tutelle des communes sur base des budgets, budgets rectifiés, comptes administratifs et comptes de gestion transmis par les administrations locales.

Les chiffres du Statec sont également basés sur les comptes administratifs des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la tutelle des communes et transformés suivant le système européen de comptes SEC 95. Les données sur l'endettement des administrations locales se basent sur des renseignements recueillis auprès des instituts bancaires.

Pour ses analyses, la Cour a utilisé essentiellement les chiffres du ministère de l'Intérieur, parce qu'ils permettent d'opérer une ventilation par commune. Toutefois, pour l'analyse des tendances générales, la Cour a jugé utile de comparer les données du ministère avec celles du Statec.

### 5.3.2 Les recettes des administrations locales

Les communes perçoivent des recettes ordinaires et des recettes extraordinaires.

Les recettes ordinaires se composent des revenus en provenance de l'impôt commercial communal (ICC), de l'impôt foncier (IF), du Fonds communal de dotation financière (FCDF) ainsi que des autres recettes propres des communes (ARP), comprenant notamment les recettes de services industriels (eau, épuration, déchets, électricité, gaz), les taxes de chancellerie et les revenus de la propriété.

Les tableaux et le graphique ci-dessous montrent l'évolution des recettes ordinaires pour la période de 2003 à 2009 et leur variation entre 2004 et 2009.

**Tableau 63 : Evolution des recettes ordinaires communales entre 2003 et 2009**  
(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ICC	550,60	450,78	459,55	485,89	538,91	578,69	575,00
IF <sup>11</sup>	22,72	24,09	25,60	25,76	26,74	27,57	28,40
FCDF	429,81	476,67	467,32	553,00	627,72	691,35	694,73
ARP <sup>12</sup>	509,53	565,90	582,63	650,26	675,10	684,67	580,32
<b>Total des recettes ordinaires communales</b>	<b>1.512,66</b>	<b>1.517,44</b>	<b>1.535,10</b>	<b>1.714,91</b>	<b>1.868,47</b>	<b>1.982,28</b>	<b>1.878,45</b>

Source chiffres : ministère de l'Intérieur (2003-2008), budget voté 2009 ; tableau : Cour des comptes

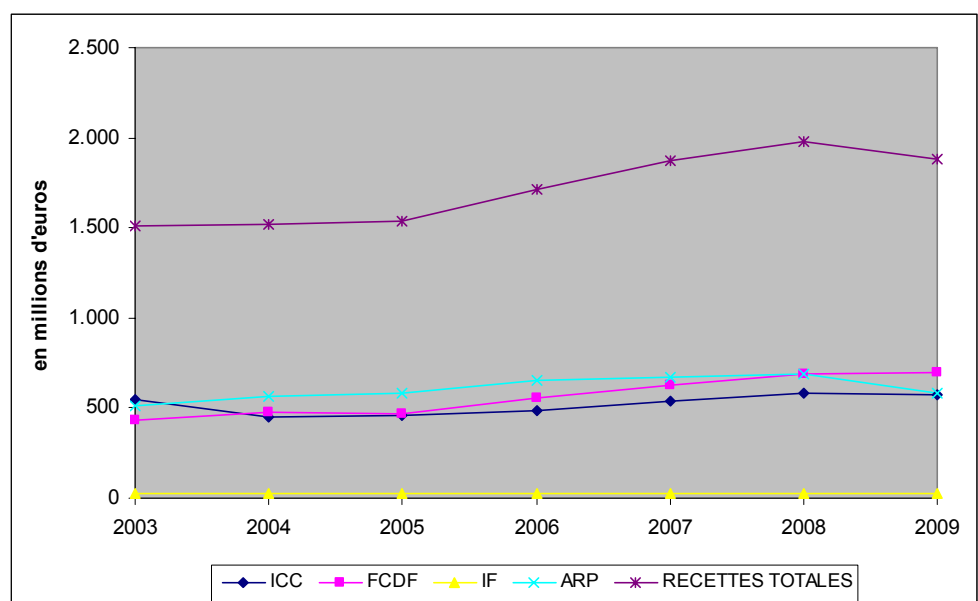
<sup>11</sup> Les chiffres concernant l'IF pour 2007 à 2009 sont des prévisions du ministère de l'Intérieur

<sup>12</sup> Les chiffres concernant les ARP pour 2007 à 2009 sont des prévisions du ministère de l'Intérieur

**Tableau 64 : Variation des recettes ordinaires communales entre 2004 et 2009**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ICC	-18,13%	1,95%	5,73%	10,91%	7,38%	-0,64%
IF	6,05%	6,24%	0,66%	3,78%	3,13%	3,00%
FCDF	10,90%	-1,96%	18,34%	13,51%	10,14%	0,49%
ARP	11,06%	2,96%	11,61%	3,82%	1,42%	-15,24%
<b>Recettes totales</b>	<b>0,32%</b>	<b>1,16%</b>	<b>11,71%</b>	<b>8,95%</b>	<b>6,09%</b>	<b>-5,24%</b>

Source chiffres : ministère de l'Intérieur, budget voté 2009; tableau : Cour des comptes

**Graphique 65 : Evolution des recettes ordinaires communales entre 2003 et 2009**

Source chiffres : ministère de l'Intérieur, budget voté 2009; graphique : Cour des comptes

L'ICC a été institué par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1936 modifiée par la loi du 11 décembre 1967 qui autorise les communes à percevoir un impôt commercial communal. L'ICC, dont le taux est fixé pour l'année civile, grève uniquement les activités commerciales, industrielles et artisanales. Les revenus des exploitants agricoles et des titulaires d'une profession libérale n'y sont pas soumis.

L'ICC est perçu par l'Administration des Contributions directes au profit des communes. Sa distribution est assurée par le ministère des Finances et les versements sont effectués par le biais du budget pour ordre.

Pour ce qui est de l'année 2008, les recettes communales provenant de l'ICC dépassent largement les prévisions budgétaires (520 millions d'euros) pour afficher la somme de 578,69 millions d'euros. Une recette de l'ordre de 575 millions d'euros a été prévue en 2009 au budget voté. Les estimations de la Cour pour 2009 tablent cependant sur des recettes de l'ICC de l'ordre de 585 millions d'euros. Au projet de budget 2010, un repli conséquent de l'ICC est pronostiqué alors que les recettes y relatives sont estimées à 500 millions d'euros.

Les communes sont par ailleurs autorisées à percevoir un impôt foncier au titre d'impôt communal en vertu de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1936 modifiée par la loi du 1<sup>er</sup> février 1967. L'impôt foncier est fixé pour l'année civile et s'obtient en appliquant le taux communal de l'impôt foncier à la base d'assiette. Alors que la fixation des valeurs unitaires et des bases d'assiette de l'impôt foncier rentre dans les attributions de l'Administration des Contributions directes, la fixation du taux communal, le calcul de l'impôt foncier à payer par le propriétaire ainsi que le recouvrement de l'impôt rentrent dans les attributions des administrations communales.

L'impôt foncier est donc directement perçu par les administrations locales et ne représente qu'une faible part dans les recettes communales. Les recettes provenant de l'IF sont passées de 25,76 millions d'euros en 2006 à 27,57 millions d'euros en 2008 (prévision du ministère de l'Intérieur). Les estimations du ministère de l'Intérieur tablent sur une croissance de l'ordre de 3% pour 2009.

Pour ce qui est du Fonds communal de dotation financière (FCDF), celui-ci a été institué par la loi du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988, déterminant en même temps l'alimentation, la dotation et la répartition du Fonds pour l'exercice en question.

Les règles d'alimentation ont été modifiées par la loi du 22 décembre 1989 concernant le budget relatif à l'exercice 1990 et n'ont plus subi de modifications par la suite. Tel n'est pas le cas pour les prescriptions concernant la dotation et la répartition, qui ont été modifiées au gré des lois budgétaires successives. En l'occurrence, l'article 28 de la loi du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005 détermine les règles de dotation et de répartition applicables au FCDF.

La loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental prévoit que la dotation annuelle allouée à chaque commune au titre du FCDF est diminuée d'un tiers du coût total des rémunérations du personnel qui lui est attribué dans le cadre du contingent pour assurer l'enseignement de base. Le nouveau texte prévoit que l'Etat prend à charge la totalité des frais de personnel en relation avec l'organisation de l'enseignement. Cette prise en charge n'engendrera ni des coûts supplémentaires pour l'Etat, ni une réduction des moyens alloués aux communes. En effet, le montant exact de la quote-part assuré actuellement par les 116 communes dans le paiement des traitements sera déduit d'office des dotations annuelles qui

leur sont attribuées. En conséquence, les règles de dotation du FCDF ainsi que celles de sa répartition entre les communes ne subissent pas de changement. La loi portant organisation de l'enseignement fondamental prévoit simplement que la participation des communes au financement des rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental, qu'elles ont versée jusqu'à présent par l'intermédiaire du FCDF, sera déduite à l'avenir de la dotation du FCDF revenant aux communes.

Chaque année, le législateur arrête donc par le biais de la loi budgétaire la dotation du FCDF qui se compose de divers produits fiscaux majorés d'un montant forfaitaire.

Ainsi, les communes participent aux recettes fiscales provenant de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de la taxe sur les véhicules automoteurs.

Sur base de cette dotation, le Fonds est alimenté par une série d'articles budgétaires, à savoir le produit net de la taxe de consommation sur l'alcool, une partie du produit de la taxe sur la valeur ajoutée et un crédit spécial inscrit au budget des dépenses ordinaires du ministère de l'Intérieur.

Les avoirs du Fonds sont répartis entre les différentes communes, principalement en fonction de critères relatifs à l'étendue du territoire et à la population de résidence des communes respectives. D'autres clés de répartition, moins déterminantes, concernent le nombre de conseillers communaux (loi électorale modifiée du 18 février 2003 et règlements grand-ducaux y afférents) ainsi que les propriétés agricoles et forestières (loi modifiée sur l'impôt foncier du 1<sup>er</sup> décembre 1936, paragraphe 3, point 1).

La dotation du FCDF est donc fortement tributaire de l'évolution de certains impôts, et notamment de la taxe sur la valeur ajoutée. Ceci est particulièrement vrai dans l'actuelle crise économique. Dès lors, des variations conjoncturelles ou une planification fiscale imprécise peuvent fortement hypothéquer le montant initial inscrit à la loi budgétaire.

Le montant alloué à partir du FCDF est en croissance continue et atteint la somme de 691,35 millions d'euros en 2008. Une recette de l'ordre de 694,73 millions d'euros a été prévue au budget voté de 2009.

A relever également que les recettes propres des communes connaissent une progression continue pour la période de 2006 à 2008 en passant de 650,26 millions d'euros à 684,67 millions d'euros. En 2009, le ministère de l'Intérieur table sur une régression des recettes propres de l'ordre de 15,24%, le montant total prévu étant de 580,32 millions d'euros.

Le tableau suivant montre la progression des revenus non affectés des communes entre 2009 et 2010. Par revenus non affectés des communes, on entend les recettes provenant de l'IF, de l'ICC et du FCDF.



**Tableau 66 : Variation des revenus non affectés des communes**

	2009	2010	Variation
ICC	575,00	500,00	-13,04%
IF	28,40	29,25 <sup>13</sup>	3,00%
FCDF	694,73	698,45	0,54%
<b>Total</b>	<b>1.298,13</b>	<b>1.227,70</b>	<b>-5,43%</b>

Source chiffres : ministère de l'Intérieur (prévisions pour l'IF), budget voté 2009, projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes

Pour 2010, les revenus non affectés en faveur des communes connaissent une baisse de 5,43% par rapport à 2009. Cette décroissance projetée pourrait toutefois s'avérer encore plus importante en considérant la situation économique actuelle incertaine et le fait que les résultats de l'ICC et du FCDF dépendent de la conjoncture.

Pour ce qui est des recettes extraordinaires, elles comprennent notamment les revenus provenant des participations financières des communes au capital d'entreprises commerciales de droit privé et public, des subsides d'investissements de l'Etat et de l'UE, des ventes de biens mobiliers et immobiliers, des remboursements divers en capital ainsi que les produits des emprunts.

Le tableau suivant illustre l'évolution des recettes extraordinaires des communes pour la période de 2003 à 2009.

**Tableau 67 : Evolution des recettes extraordinaires (en millions d'euros entre 2003 et 2009**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes extraordinaires	215,81	194,05	276,19	262,15	222,99	302,97	604,54

Source chiffres : ministère de l'Intérieur (2002-2007 : comptes administratifs / 2008 : budgets rectifiés communaux / 2009 : budgets communaux)

Le tableau ci-dessous représente la variation des recettes extraordinaires des communes pour la période de 2004 à 2009.

<sup>13</sup> Estimation d'une croissance de 3%

**Tableau 68 : Variation des recettes extraordinaires entre 2004 et 2009**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes extraordinaires	-10,08%	42,32%	-5,08%	-14,94%	35,87%	99,54%

*Source chiffres : ministère de l'Intérieur ; tableau : Cour des comptes*

### 5.3.3 L'analyse de la dette et du déficit des administrations locales

#### 5.3.3.1 Cadre légal

Le cadre légal des finances communales est fixé par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui stipule à l'article 117 que « le budget est divisé en chapitre ordinaire et en chapitre extraordinaire tant en recettes qu'en dépenses. (...) Les dépenses de chaque chapitre sont équilibrées par des recettes de même nature. Toutefois, un excédent de recettes dans le chapitre ordinaire peut équilibrer le chapitre extraordinaire. »

Suivant la circulaire n°1464 du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire du 22 mai 1992 concernant le recours du secteur communal à des fonds étrangers, le service de la dette communale est chargé d'instruire les dossiers relatifs au recours à des fonds étrangers par les communes et de suivre toute la procédure jusqu'à ce que le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire ait donné son assentiment au contrat en question entre l'institut financier et la commune.

L'article 118 de la loi modifiée du 13 décembre 1988 autorise les administrations communales à recourir au crédit pour financer des dépenses extraordinaires si le remboursement des annuités est assuré.

Afin qu'une administration locale puisse recourir à des fonds étrangers, que ce soit à titre de « recette d'emprunt » figurant au chapitre extraordinaire du budget approuvé ou que ce soit à titre de ligne de trésorerie, le conseil communal doit délibérer sur l'opération financière à effectuer en précisant les conditions et modalités de l'opération, notamment le montant, la durée, la cadence de remboursement, le rythme des arrêtés de compte et l'absence de frais de constitution du dossier, etc., et ceci sans équivoque possible.

L'article 106, point 2 de la loi modifiée du 13 décembre 1988 prévoit que « les emprunts, les garanties d'emprunts, les ouvertures de crédit » sont à soumettre à l'approbation ministérielle si la valeur en dépasse 50.000 EUR (cf. règlement grand-ducal du 23 avril 2004 portant relèvement des seuils prévus à l'article 106).

Après obtention de l'approbation ministérielle, il appartient au collège des bourgmestre et échevins de procéder au choix de l'institut financier qui répond le mieux aux conditions énoncées par le conseil communal et de passer le contrat avec la banque dont il s'agit. Préalablement à la libération des fonds par la banque, le contrat doit être soumis à l'assentiment du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire.

### 5.3.3.2 Endettement des administrations locales

Il y a lieu de noter que l'endettement des administrations locales comprend également l'endettement des syndicats de communes et d'autres établissements publics placés sous la tutelle des communes. Néanmoins, la part de ces derniers est faible par rapport à l'ensemble de l'endettement communal. Suivant les chiffres du ministère de l'Intérieur, l'endettement des syndicats communaux et des établissements publics placés sous la tutelle des communes a baissé significativement depuis 2003 (57,3 millions d'euros) et se chiffre à 21,2 millions d'euros en 2008.

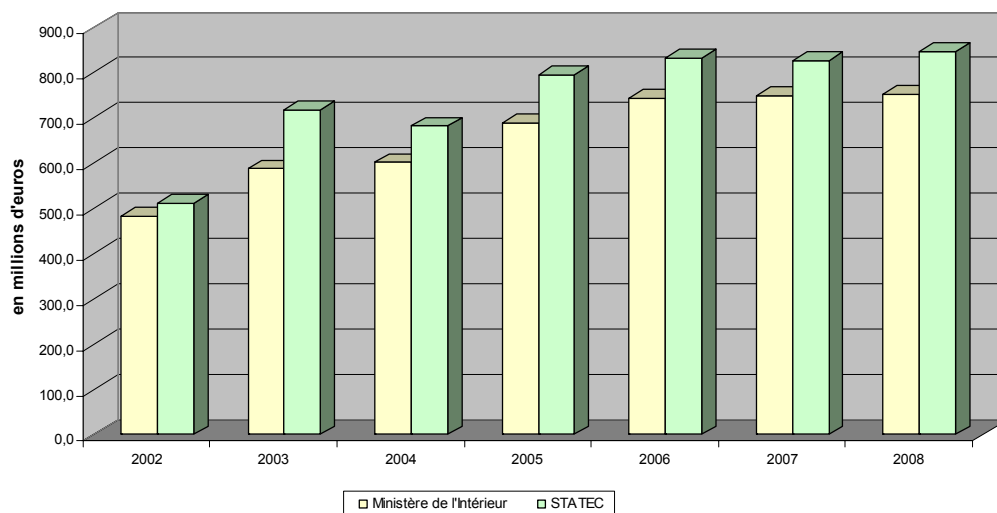
L'endettement encouru par les administrations locales est représenté dans le tableau et le graphique suivants. Les chiffres ci-après montrent qu'entre 2002 et 2008, l'endettement a progressé de 55,8% selon le ministère de l'Intérieur, respectivement de 65,3% selon le Statec. Lors de ses avis sur le projet de budget pour les exercices précédents, la Cour a déjà dû constater des écarts considérables entre les chiffres présentés par le ministère de l'Intérieur et le Statec. D'après les informations de la Cour, le ministère prendrait en compte les chiffres communiqués par les communes, alors que le Statec se baserait sur des données bancaires qui visent plus large en comprenant également les lignes de préfinancement (la banque préfinance, sans limitation de montant, des subsides étatiques à recevoir par les communes, durée maximale du crédit 3 ans) ainsi que les lignes de trésorerie.

La Cour est d'avis que l'approche du Statec est plus pertinente dans la mesure où elle tient compte de la situation globale de l'endettement des communes.

**Tableau 69 : L'endettement des administrations locales**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ministère de l'Intérieur	482,7	587,8	601,9	688,6	744,0	750,4	752,1
Statec	512,4	717,1	681,9	794,5	833,4	827,0	847,1
Progression en % par rapport à 2002 (ministère de l'Intérieur)	-	21,8	24,7	42,7	54,1	55,5	55,8
Progression en % par rapport à 2002 (Statec)	-	39,9	33,1	55,1	62,6	61,4	65,3

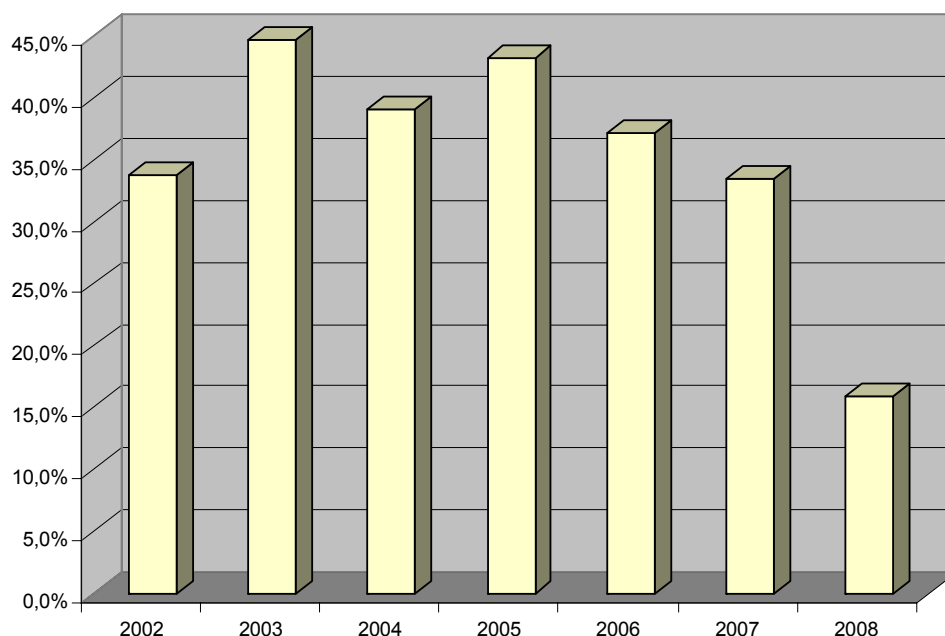
Sources : ministère de l'Intérieur, Statec ; tableau : Cour des comptes

**Graphique 70 : L'endettement des administrations locales**

Sources chiffres : Statec, ministère de l'Intérieur; tableau : Cour des comptes

Le graphique suivant témoigne de l'importance de l'endettement des administrations locales dans l'endettement de l'administration publique. En général, l'endettement communal représente à peu près un tiers de l'endettement total. Cependant, son poids était plus élevé entre 2003 et 2005 avec un pic de 44,7% en 2003. En 2008, la part de l'endettement des administrations locales dans l'endettement de l'administration publique tombe à 15,9%, ce qui est dû principalement au recours important à l'emprunt (émission d'obligations) de l'administration centrale dans le cadre des opérations de recapitalisation de deux banques.

**Graphique 71 : Part de l'endettement des administrations locales dans l'endettement de l'administration publique (en %)**



*Source chiffres : Statec ; graphique : Cour des comptes*

Dans un contexte où l'endettement communal ne cesse de croître se pose la question sur la capacité de remboursement des administrations communales. Selon la circulaire 1464 du 22 mai 1992 du ministère de l'Intérieur et du ministère des Finances adressée aux administrations communales, la charge du service de la dette communale ne devrait pas dépasser les 20% des recettes du budget ordinaire. Il y a lieu de noter qu'il ne s'agit ici que d'une règle de bonne conduite n'ayant pas de caractère contraignant.

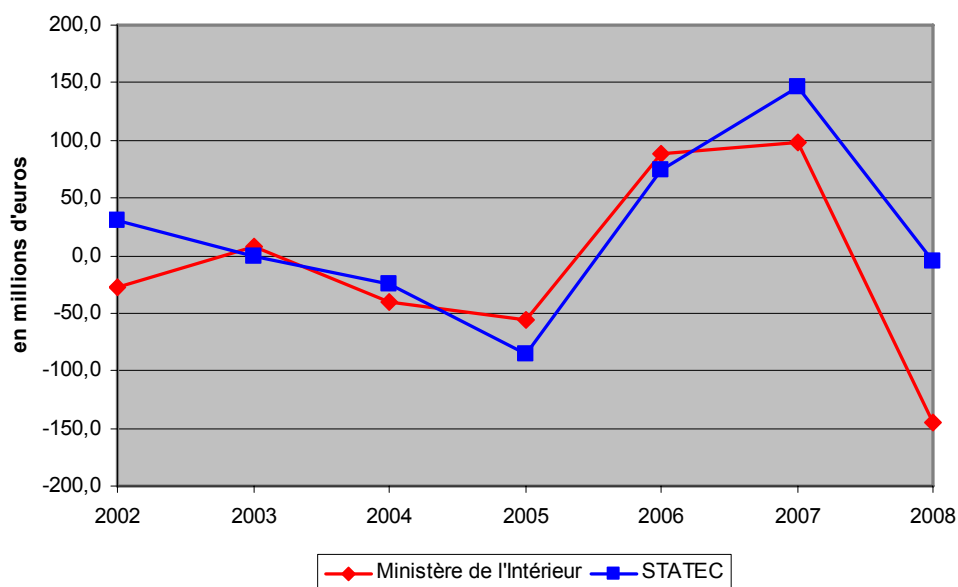
Selon les données du ministère de l'Intérieur couvrant la période de 2002 à 2008, le ratio moyen de la charge de remboursement par rapport aux recettes ordinaires des 116 communes se situe entre 3,1% et 4,3%. Le seuil critique de 20% fixé par la circulaire ministérielle est ainsi largement respecté. Toutefois, il est intéressant de mentionner que six communes ont dépassé temporairement le seuil de 20% pendant une ou plusieurs années. Parmi ces six communes, trois ont dépassé le seuil en 2008.

A noter qu'une situation d'ensemble des 116 communes ne saurait donner une image fidèle de la situation financière dans laquelle se trouve chaque commune individuelle. Même si une très large majorité des communes respectent donc le seuil de 20% du ratio entre la charge du service de la dette et les recettes du budget ordinaire, il y a lieu d'analyser davantage la situation financière des communes. Pour ce faire, la Cour procède, d'une part, à une analyse générale des tendances

sur la période visée de 2002 à 2008 pour l'ensemble des communes et, d'autre part, à une analyse plus détaillée de la situation particulière des différentes communes en 2007 (chiffres résultant des comptes administratifs) et en 2008 (chiffres résultant des budgets rectifiés).

D'abord, la Cour constate que la situation déficitaire des administrations locales s'est aggravée de 2002 à 2005. En 2006, on constate un revirement de la situation. En effet, les administrations locales passent d'un déficit de 55,5 millions d'euros en 2005 à un excédent de 89 millions d'euros en 2006 et même de 98,7 millions d'euros en 2007 (d'après les données du ministère de l'Intérieur). Cette nette amélioration en 2007 par rapport à 2005 est due à une croissance des recettes ordinaires (+362,4 millions d'euros) et une baisse des dépenses extraordinaires (-48,4 millions d'euros) malgré une hausse des dépenses ordinaires (+203,4 millions d'euros) et une baisse des recettes extraordinaires (-53,2 millions d'euros). L'importante croissance des recettes ordinaires, élément-clé pour l'excédent des administrations locales en 2007 (comme d'ailleurs en 2006), s'explique essentiellement par la croissance des revenus en provenance du FCDF (+160,4 millions d'euros en 2007 par rapport à 2005) et de l'ICC (+79,4 millions d'euros en 2007 par rapport à 2005). La situation des administrations locales dépend donc largement des revenus en provenance du FCDF et de l'ICC. Comme le niveau des revenus en provenance de ces deux sources dépend toutefois sensiblement de l'activité économique, la Cour recommande aux communes de contenir la progression de leurs dépenses, alors que les recettes résultant du FCDF et de l'ICC devraient régresser dans un environnement économique difficile.

Comme le montre le graphique suivant, aussi bien les chiffres du Statec que ceux du ministère de l'Intérieur témoignent de l'évolution d'un déficit vers un excédent en 2007.

**Graphique 72 : Excédent / déficit des administrations locales**

Sources : ministère de l'Intérieur, Statec ; graphique : Cour des comptes

En ce qui concerne plus précisément l'exercice 2007, l'analyse des chiffres résultant des comptes administratifs effectuée par la Cour dégage les constatations suivantes :

- l'excédent total des communes se chiffre à +98,70 millions d'euros et 85 des 116 communes présentent une situation financière excédentaire (73,28%) ;
- l'excédent total de +98,70 millions d'euros des 116 communes résulte d'un excédent du budget ordinaire de +358,68 millions d'euros malgré un déficit du budget extraordinaire de -259,98 millions d'euros ;
- bien que toutes les communes dégagent un bénéfice ordinaire, il y a lieu de souligner que 102 communes présentent un déficit extraordinaire (87,93%) ;
- par rapport aux chiffres résultant des budgets rectifiés pour 2007, la situation s'est sensiblement améliorée.

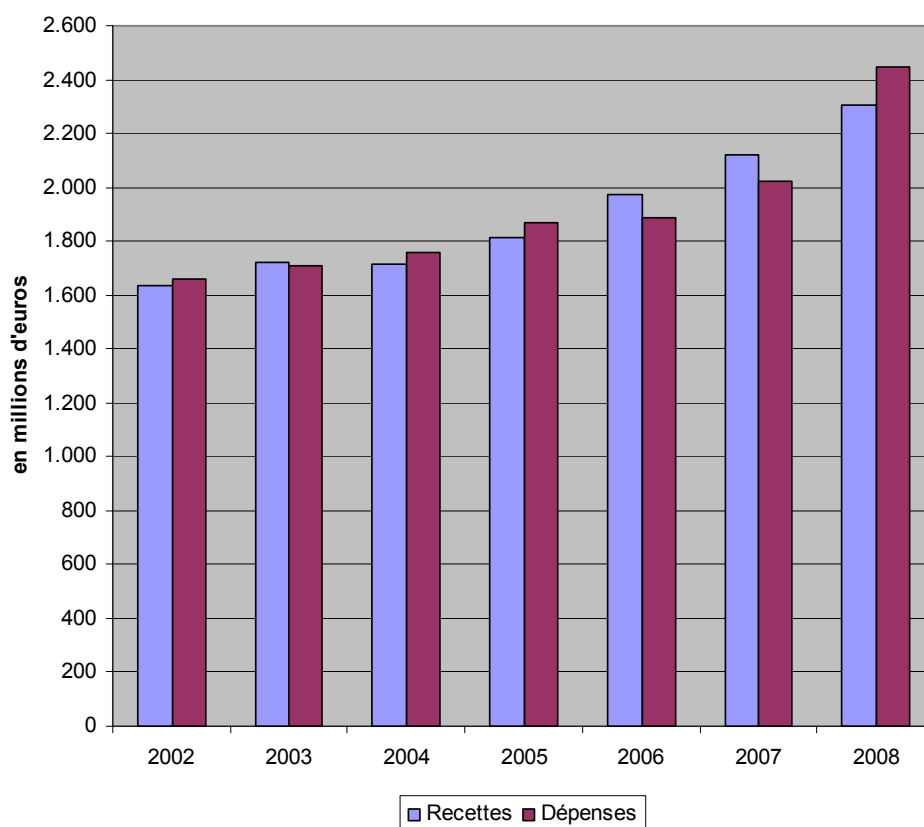
Toujours est-il qu'en 2008, les communes devraient à nouveau connaître une situation déficitaire. Sur base des chiffres provisoires émanant des budgets rectifiés de 2008, la Cour constate que :

- le déficit total des communes se chiffre à 144,97 millions d'euros et 92 des 116 communes sont déficitaires (79,31%) ;

- le déficit total de 144,97 millions d'euros des 116 communes résulte d'un déficit du budget extraordinaire de 456,44 millions d'euros malgré un bénéfice du budget ordinaire de 311,47 millions d'euros ;
- bien que toutes les communes dégagent un bénéfice ordinaire, il y a lieu de souligner que 108 communes présentent un déficit extraordinaire (93,10%) ;
- les budgets rectifiés présentent des chiffres provisoires qui ont tendance à varier fortement par rapport aux chiffres finaux figurant dans les comptes administratifs.

Pour ce qui est de l'évolution des recettes et des dépenses communales, le graphique suivant montre que les recettes et les dépenses ont connu une croissance continue entre 2002 et 2008, avec comme seule exception une très légère baisse des recettes en 2004.

**Graphique 73 : Recettes et dépenses des administrations locales**



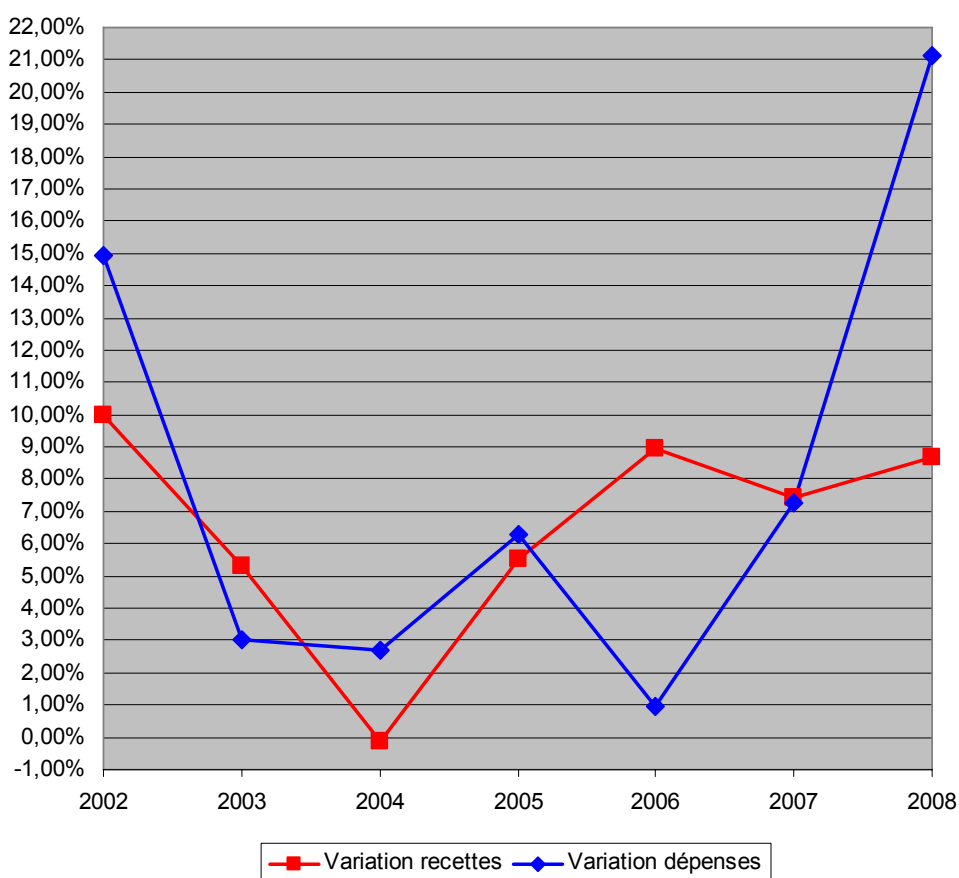
Sources chiffres : ministère de l'Intérieur; graphique : Cour des comptes



En analysant de plus près la croissance des recettes et des dépenses communales, la Cour constate que les recettes connaissent un rythme de croissance important en 2006 (+9,0%) et 2007 (+7,4%) dû essentiellement à la progression du FCDF et de l'ICC décrite ci-dessus. Cette augmentation considérable des recettes en 2006 et 2007 (d'après les comptes administratifs) permet de dégager pour la première fois depuis 2003 une situation financière excédentaire (+89 millions d'euros en 2006 respectivement +98,7 millions d'euros en 2007). Pour ce qui est de 2008, les chiffres résultant des budgets rectifiés des communes laissent entrevoir un revirement de la situation avec une prévision de déficit de quelque 145 millions d'euros. Ce déficit s'expliquerait principalement par une croissance spectaculaire des dépenses communales en 2008 (+21,1%), malgré une croissance toujours soutenue des recettes communales (+8,7%). Il échet toutefois de remarquer qu'il s'agit de chiffres provisoires.

Le graphique suivant illustre le rythme de croissance des recettes et dépenses des administrations locales.

**Graphique 74 : Evolution des recettes et dépenses des administrations locales**



Sources chiffres : ministère de l'Intérieur; graphique : Cour des comptes

Comme les recettes des administrations locales sont fortement tributaires des variations conjoncturelles, il est essentiel pour les communes de limiter les charges budgétaires ordinaires liées à l'endettement afin d'avoir une certaine marge de manœuvre en cas de ralentissement de l'activité économique. Eu égard à la crise actuelle, les administrations locales doivent s'attendre à une baisse de leurs recettes et notamment de celles en provenance de l'impôt commercial communal et du Fonds communal de dotation financière.

Dans ce contexte, il importe de mentionner les fonds de réserve budgétaire créés par la majorité des communes suivant les recommandations de la circulaire ministérielle du 27 novembre 2002. Dans son analyse desdits fonds, la Cour est obligée de se baser sur la situation au 31 décembre 2007, dernier exercice pour lequel le ministère de l'Intérieur disposait de données complètes.

En premier lieu, il faut relever que la quasi-totalité des communes (110 sur 118) ont respecté les recommandations ministérielles par la création d'un fonds de réserve en 2002. Au 31 décembre 2007, 84 communes (77 en 2006) détenaient encore des avoirs dans leur fonds de réserve avec un solde global cumulé de quelque 137,68 millions d'euros. Par rapport à 2006, le solde global des avoirs des fonds de réserve communaux a augmenté de quelque 11,1 millions d'euros. A première vue, cette situation pourrait sembler satisfaisante dans la mesure où ces communes se seraient constituées une marge de sécurité convenable pour faire face à des problèmes de trésorerie éventuels dans le futur et notamment à des problèmes de remboursement de leurs dettes. Toutefois, en analysant de plus près la composition du solde total des fonds de réserve, la Cour constate que cinq communes possèdent plus que 70% des réserves cumulées. De plus, parmi ces cinq communes figurent trois communes, disposant de quelque 67% du solde total des réserves, qui n'ont pas eu recours à l'endettement. La concentration de la majorité des avoirs des fonds de réserve sur un nombre restreint des communes s'est donc poursuivie au cours des dernières années.

A noter que, d'après les informations fournies par le ministère de l'Intérieur, les communes auraient disposé en date du 31 décembre 2007 de liquidités assez importantes placées en banque à côté des avoirs détenus dans les fonds de réserve. Toutefois, à l'instar des avoirs des fonds de réserve, le gros de ces liquidités est détenu par un nombre restreint de communes.

### 5.3.4 Conclusions

La Cour tient à souligner que, dans les années à venir, l'impact de la crise économique va être très important sur le plan des finances communales.

En effet, les administrations communales doivent s'attendre à ce que les recettes communales vont connaître un tassement certain à partir de 2010. A rappeler que leurs dotations (provenant par exemple du FCDF) varient en fonction de l'évolution de certaines catégories de recettes, dont

notamment la TVA. Or, avec la dégradation de l'environnement économique, ces recettes vont certainement connaître un affaissement sensible, avec comme conséquence des dotations moins importantes pour les communes. Il s'ensuit que les communes, pour assurer notamment leurs dépenses d'investissement, vont se voir obligées de recourir de manière soutenue à l'emprunt. Comme déjà noté sous le point 5.1.4, la dégradation des finances communales a des répercussions directes sur le déficit de l'administration publique.

Dans une telle situation, il est primordial que les responsables, que ce soient les communes ou le ministère de l'Intérieur, puissent se baser sur des chiffres et statistiques fiables afin de prendre les mesures appropriées pour faire face à la crise actuelle.

Or, ceci n'est toujours pas le cas.

Déjà dans son avis sur le projet de budget pour l'exercice 2008, la Cour a « réitéré sa critique que les chiffres fournis en la matière par le ministère de l'Intérieur ne sont pas à jour et difficilement exploitables. Ainsi, des analyses détaillées sur les différentes catégories de dépenses se sont avérées irréalisables au vu de la complexité et du manque de standardisation des fichiers comptables des communes. La Cour recommande la mise en place d'instruments comptables permettant une interprétation plus adéquate des chiffres provenant des administrations communales. Un calendrier contraignant pour la communication des données budgétaires communales au ministère de l'Intérieur devra être mis en place pour que le Gouvernement soit ainsi habilité à transmettre des chiffres actualisés au Conseil et à la Commission européenne dans le cadre du pacte de stabilité ». Pour en conclure que « le ministère de l'Intérieur est appelé à présenter un échéancier avec les réformes à mettre en œuvre, tant au niveau communal qu'au sein de sa propre administration » (p. 90 et 91).

## 5.4 L'analyse du budget des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat

### 5.4.1 Considérations générales

Le tableau qui suit présente les dépenses du projet de budget de l'exercice 2010 par rapport au compte provisoire de 2008 et au budget définitif de l'exercice 2009.

**Tableau 75 : Evolution du projet de budget 2010 selon la loi sur la comptabilité de l'Etat**

Dépenses	2008 Compte provisoire (€)	2009 Budget définitif (€)	2010 Projet de budget (€)	Variation			
				2008/2010		2009/2010	
				Montant (€)	%	Montant (€)	%
Dépenses courantes	8.192.002.119	8.327.136.341	8.850.914.097	658.911.978	8,04%	523.777.756	6,29%
Dépenses en capital	3.284.370.584	937.640.152	942.910.386	-2.341.460.198	-71,29%	5.270.234	0,56%
<b>Dépenses totales</b>	<b>11.476.372.702</b>	<b>9.264.776.493</b>	<b>9.793.824.483</b>	<b>-1.682.548.219</b>	<b>-14,66%</b>	<b>529.047.990</b>	<b>5,71%</b>

Sources : compte général 2008, projet de budget 2010 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

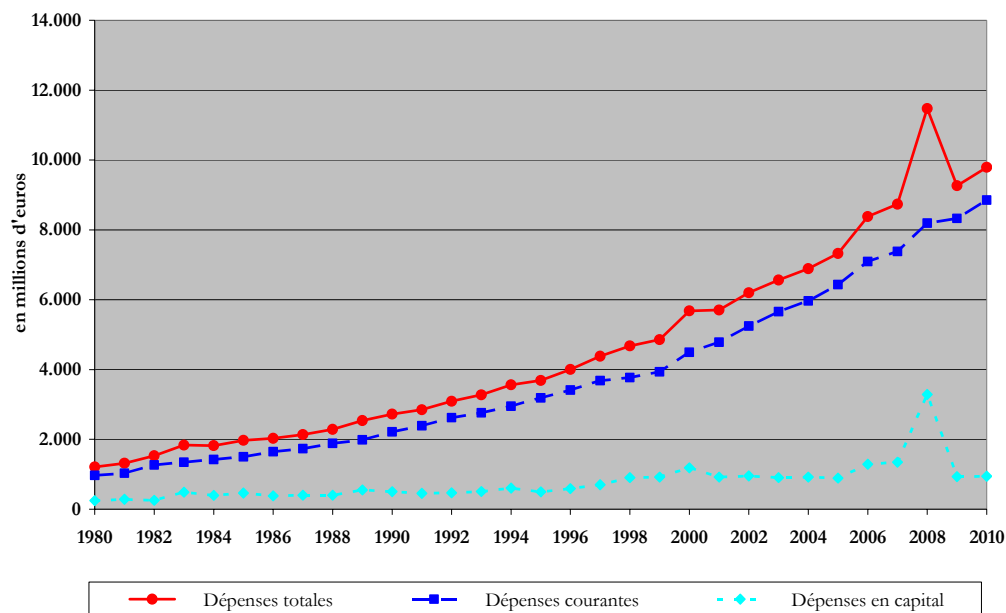
Il faut préciser que dans le tableau ci-dessus, les dépenses de 2008 se basent sur les chiffres du compte général 2008, tout en tenant compte de la proposition formulée par le Gouvernement au sujet de l'affectation du résultat excédentaire de cet exercice. En effet, d'après le projet de budget de l'exercice 2010 (article 56 du projet de loi), le Gouvernement propose d'affecter un montant de 80 millions d'euros à l'alimentation du Fonds pour l'emploi. Sans cette affectation, les dépenses courantes de l'exercice 2008 s'élèveraient à 8.112 millions d'euros.

La hausse des dépenses prévue pour 2010 par rapport au budget définitif de 2009 est de l'ordre de 5,71%. Les dépenses courantes devraient progresser de 6,29% et les dépenses en capital de 0,56%. En chiffres, il s'agit d'une augmentation de quelque 529,0 millions d'euros par rapport au budget définitif 2009. Comparé au compte général provisoire de 2008, les dépenses diminuent de quelque 1.682,5 millions d'euros étant donné que les dépenses de cet exercice tiennent compte des mesures exceptionnelles prises pour stabiliser le secteur financier dans le contexte de la crise internationale.

La Cour constate qu'il est regrettable que la progression des dépenses courantes soit supérieure à celle du total des dépenses du projet de budget 2010.

Alors que les dépenses augmentent de plus de 5,71% entre 2009 et 2010, le budget des recettes accuse une régression de 8,71% pendant la même période, de manière à ce que le déficit de l'Etat central atteigne 1.350 millions d'euros en 2010.

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

**Graphique 76 : Evolution des dépenses courantes et en capital**

Sources : 1995-2004 : *compte général* ; 2005-2008 : *compte général provisoire* ; 2009 : *budget définitif* ; 2010 : *projet de budget* ; graphique : *Cour des comptes*

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, ceci n'est pas vrai pour les dépenses en capital qui connaissent depuis 2001 un certain recul. Si elles regagnent en importance en 2006 et 2007, cela résulte de l'affectation projetée des plus-values de ces exercices qui concerne notamment des dépenses en capital. Le pic constaté en 2008 est dû aux mesures exceptionnelles prises pour stabiliser le secteur financier. Pour 2009 et 2010, les dépenses en capital sont ramenées au niveau qu'elles avaient déjà atteint en 2002.

## 5.4.2 Les dépenses courantes

### 5.4.2.1 Présentation des dépenses courantes

Il est projeté que les dépenses courantes atteignent la somme de 8.851 millions d'euros en 2010, soit une augmentation de quelque 524 millions d'euros par rapport à 2009, respectivement de 659 millions d'euros par rapport au compte général provisoire 2008.

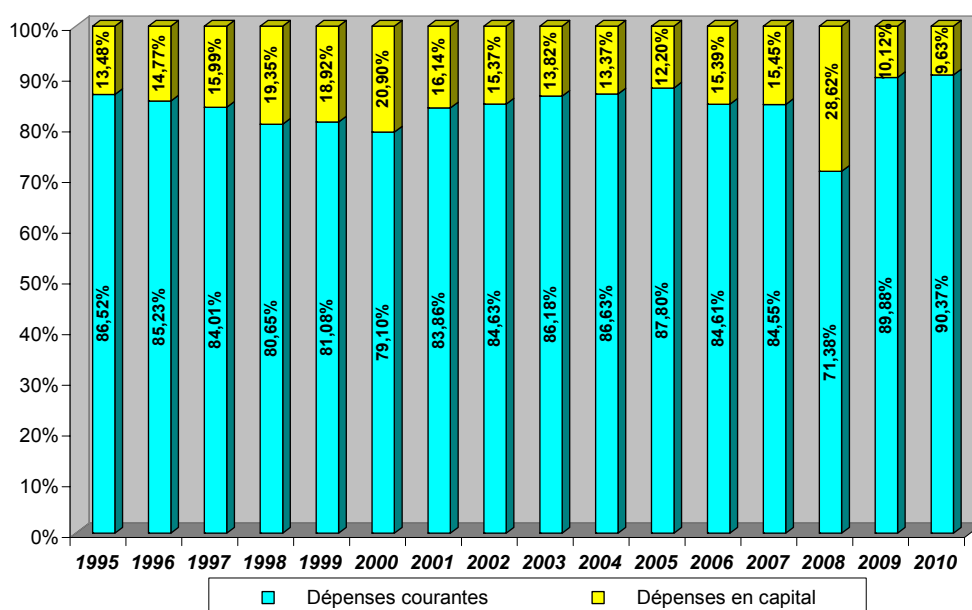
Tableau 77 : Regroupement comptable des dépenses courantes

Code	Classes de comptes	2008 Compte provisoire	2009 Budget définitif	2010 Projet de budget	Variation			
					2008/2010		2009/2010	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	40.688.349	44.027.811	41.819.616	1.131.267	2,78%	-2.208.195	-5,02%
11	Salaires et charges sociales	1.534.205.756	1.667.430.797	1.886.792.610	352.586.854	22,98%	219.361.813	13,16%
12	Achat de biens non durables et de services	351.237.961	372.072.255	388.732.970	37.495.009	10,68%	16.660.715	4,48%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	20.387.648	21.619.100	22.116.762	1.729.114	8,48%	497.662	2,30%
21	Intérêts de la dette publique	29.000.000	39.157.700	129.000.000	100.000.000	344,83%	89.842.300	229,44%
23	Intérêts imputés en débit	782.816	500.100	400.100	-382.716	-48,89%	-100.000	-20,00%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	7.520.376	8.742.349	9.473.420	1.953.044	25,97%	731.071	8,36%
31	Subventions d'exploitation	298.855.232	309.475.509	351.081.223	52.225.991	17,48%	41.605.714	13,44%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	183.325.834	190.491.212	207.502.751	24.176.917	13,19%	17.011.539	8,93%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	248.473.131	296.735.192	322.253.981	73.780.850	29,69%	25.518.789	8,60%
34	Transferts de revenus aux ménages	300.490.727	294.240.325	314.666.557	14.175.830	4,72%	20.426.232	6,94%
35	Transferts de revenus à l'étranger	128.174.915	144.596.969	147.893.512	19.718.597	15,38%	3.296.543	2,28%
36	Impôts indirects et "prélèvements"	0	100	100	100	/	0	0,00%
37	Impôts directs non ventilés	673.246	700.000	800.000	126.754	18,83%	100.000	14,29%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	295.945.496	291.553.778	348.273.124	52.327.628	17,68%	56.719.346	19,45%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	3.173.240.394	3.260.526.719	3.327.794.270	154.553.876	4,87%	67.267.551	2,06%
43	Transfert de revenus aux administrations publiques locales	133.172.864	138.535.630	125.376.950	-7.795.914	-5,85%	-13.158.680	-9,50%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	58.112.807	62.786.279	68.497.611	10.384.804	17,87%	5.711.332	9,10%
93	Dotations de fonds de réserve	1.307.714.578	1.183.944.516	1.158.438.540	-149.276.038	-11,42%	-25.505.976	-2,15%

Source : projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes

Il résulte du tableau ci-dessus que les salaires et charges sociales de l'Etat (code économique 11), les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) ainsi que les dotations de fonds de réserve (code économique 93) représentent une part essentielle du total des dépenses courantes. Sur un total de 8.850.914.097 euros prévu au projet de budget 2010, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 72,0% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 6.373.025.420 euros.

**Graphique 78 : Taux des dépenses courantes et en capital**



Sources : 1995-2004 : compte général ; 2005-2008 : compte général provisoire ; 2009 : budget définitif ; 2010 : projet de budget ; graphique : Cour des comptes

Suivant le graphique reproduit ci-dessus, la proportion des dépenses courantes au budget de l'Etat est en hausse et atteint des valeurs de 89,88%, respectivement de 90,37% en 2009 et 2010 alors qu'elle s'élevait à 84,55% en 2007.

#### 5.4.2.2 Analyse par code économique

##### a) Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2010, les transferts sous rubrique s'élèveront à 3.327.794.270 euros en 2010, ce qui constitue une hausse de quelque 67,3 millions d'euros ou de 2,06% par rapport au budget 2009. Cette croissance est nettement inférieure à celle prévue au projet de budget 2009

qui a tablé sur une hausse de 6,01% équivalant à quelque 172,4 millions d'euros pour l'exercice 2009.

A noter que l'accroissement prévu pour 2010 reste inférieur à celui des dépenses courantes et à celui du total des dépenses budgétaires de l'Etat central.

**Tableau 79 : Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)**

Ministère	2008 Compte provisoire	2009 Budget définitif	2010 Projet de budget	Variation			
				2008/2010		2009/2010	
				Montant	%	Montant	%
7 Justice	0	100	100	100	/	0	0,00%
9 Intérieur et Grande Région	38.351.102	43.238.000	44.368.925	6.017.823	15,69%	1.130.925	2,62%
12 + 13 Famille et Intégration	1.145.156.360	1.110.036.000	1.171.170.712	26.014.352	2,27%	61.134.712	5,51%
14 Santé	38.732	43.762	45.149	6.417	16,57%	1.387	3,17%
17 + 18 Sécurité sociale	1.980.312.132	2.097.308.857	2.102.280.082	121.967.950	6,16%	4.971.225	0,24%
19 Agriculture, Viticulture et Développement rural	9.382.068	9.900.000	9.929.302	547.234	5,83%	29.302	0,30%
<b>Total</b>	<b>3.173.240.394</b>	<b>3.260.526.719</b>	<b>3.327.794.270</b>	<b>154.553.876</b>	<b>4,87%</b>	<b>67.267.551</b>	<b>2,06%</b>

Source : projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes

Des 3.327.794.270 euros prévus en 2010, la quasi-totalité, c'est-à-dire 3.273.450.794 euros (98,4%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (2.102.280.082 euros) ainsi que du ministère de la Famille et de l'Intégration (1.171.170.712 euros).

Le tableau suivant retrace les participations de l'Etat dans les différents transferts à la sécurité sociale. Sont visés les ministères de la Famille et de l'Intégration, de la Sécurité sociale ainsi que celui de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural.

A relever que le tableau sous rubrique ne prend pas en compte le forfait d'éducation et la participation des régimes de pension au financement de la préretraite. Pour ce qui est du forfait d'éducation, celui-ci est à charge du Fonds national de solidarité et les dépenses en relation avec le financement de la préretraite sont à charge du Fonds pour l'emploi.



**Tableau 80 : Participation de l'Etat dans les cotisations et les prestations**

Article budgét.	Libellé de l'article budgétaire	2008 Compte provisoire	2009 Budget définitif	2010 Projet de budget
<b>12. et 13. Ministère de la Famille et de l'Intégration</b>				
<b>12.0 Famille</b>				
42.000	Prise en charge par l'Etat des indemnités du congé pour raisons familiales.	3.899.155	4.457.000	5.200.000
<b>12.4 Fonds national de solidarité</b>				
42.010	Dotation du fonds national de solidarité destinée à couvrir les besoins résultant des obligations définies par la loi du 11 juin 2002 portant introduction d'un forfait d'éducation à allouer à certains parents âgés.	75.890.592	75.341.000	73.012.000
<b>12.5 Caisse nationale des prestations familiales</b>				
42.000	Participation de l'Etat au financement des allocations familiales : contribution de l'Etat.	242.768.868	259.048.000	257.491.611
42.001	Prise en charge par l'Etat des allocations de naissance : allocations prénatales; allocations de naissance proprement dites et allocations postnatales.	10.322.639	9.177.000	11.000.000
42.002	Prise en charge par l'Etat des allocations de maternité.	4.141.344	3.886.000	4.148.000
42.004	Prise en charge par l'Etat de l'allocation de rentrée scolaire.	39.752.711	38.762.000	41.222.000
42.005	Prise en charge par l'Etat de l'allocation d'éducation.	75.134.743	70.671.000	71.854.000
42.006	Versement par l'Etat des cotisations dues pour le financement des allocations familiales au titre de l'article 12 de la loi du 17.6.1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises.	187.084.733	197.301.000	198.335.101
42.007	Participation de l'Etat au financement des allocations familiales au titre de l'article 22 de la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales.	227.709.904	181.045.000	223.838.000
42.008	Prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental.	45.489.108	44.262.000	50.000.000
42.009	Prise en charge par l'Etat du boni pour enfants.	227.130.232	220.000.000	229.000.000
42.011	Versement par l'Etat des cotisations dues pour le financement des allocations familiales au titre de la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998.	5.832.331	6.086.000	6.070.000
<b>17. et 18. Ministère de la Sécurité sociale</b>				
<b>17.5 Assurance maladie – maternité – dépendance – Union des caisses de maladie</b>				
34.010	Prise en charge par l'Etat des cotisations des assurés visés à l'article 1er, alinéas 13 et 15 du C.A.S., des élèves et étudiants âgés de moins de 30 ans (article 1er, alinéa 14 du C.A.S.) ou de certaines catégories d'assurés volontaires (C.A.S., article 32).	448.641	479.037	474.932
42.000	Participation aux frais des prestations de maternité : prestations en espèces.	96.868.150	96.069.000	105.000.000
42.001	Participation aux frais des prestations de maternité : prestations en nature.	34.060.091	37.043.000	40.433.126
42.002	Participation aux frais de fonctionnement de l'assurance maladie-maternité au titre des prestations de maternité et des prestations au titre du congé pour raisons familiales.	3.733.000	3.400.000	4.819.756

Article budgét.	Libellé de l'article budgétaire	2008 Compte provisoire	2009 Budget définitif	2010 Projet de budget
42.003	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en nature.	588.236.070	622.000.000	629.285.077
42.004	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en espèces.	0	25.836.000	25.955.242
42.005	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en espèces - C.A.S., article 29, alinéa 1c.	18.983.429	0	0
42.006	Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en espèces - C.A.S., article 29, alinéa 1b.	1.811.321	0	0
42.007	Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance.	140.000.000	140.000.000	140.000.000
42.009	Participation des pouvoirs publics dans le financement de la mutualité des employeurs.	0	27.000.000	0
<b>18.0 Assurance pension contributive</b>				
42.000	Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension : cotisations.	1.081.571.882	1.130.900.000	1.140.239.605
42.001	Participation de l'Etat dans le financement de l'assurance pension : cotisations dues au titre du congé parental.	8.324.810	8.286.000	9.047.860
<b>19. Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural</b>				
<b>19.1 Mesures économiques et sociales spéciales</b>				
42.000	Intervention dans le paiement des cotisations dues à la caisse de maladie agricole par les assurés obligatoires de cette caisse. (Article 39 de la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural).	2.240.462	2.396.000	2.388.748
42.001	Intervention dans le paiement des cotisations dues à la caisse de pension agricole par les assurés obligatoires de cette caisse. (Article 40 de la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural).	3.592.972	3.840.000	3.787.383
42.002	Majoration des rentes-accidents agricoles servies aux grands blessés et revalorisation des rentes-accidents agricoles. (Article 41 de la loi modifiée du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural).	3.548.634	3.664.000	3.753.171

Sources : IGSS, projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes

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 2010 à 685.734.712 euros contre 643.480.000 euros suivant le budget voté 2009. Il s'agit d'une hausse de 6,57% due principalement à l'augmentation de l'article budgétaire en relation avec la prise en charge du déficit de la Caisse nationale des prestations familiales qui devrait peser sur le budget des dépenses à raison d'environ 224 millions d'euros en 2010 contre quelque 181 millions d'euros en 2009.

Le forfait d'éducation, à charge de l'Etat par une dotation au Fonds national de solidarité qui en assure la gestion, grève le budget de l'Etat de quelque 73 millions d'euros en 2010.

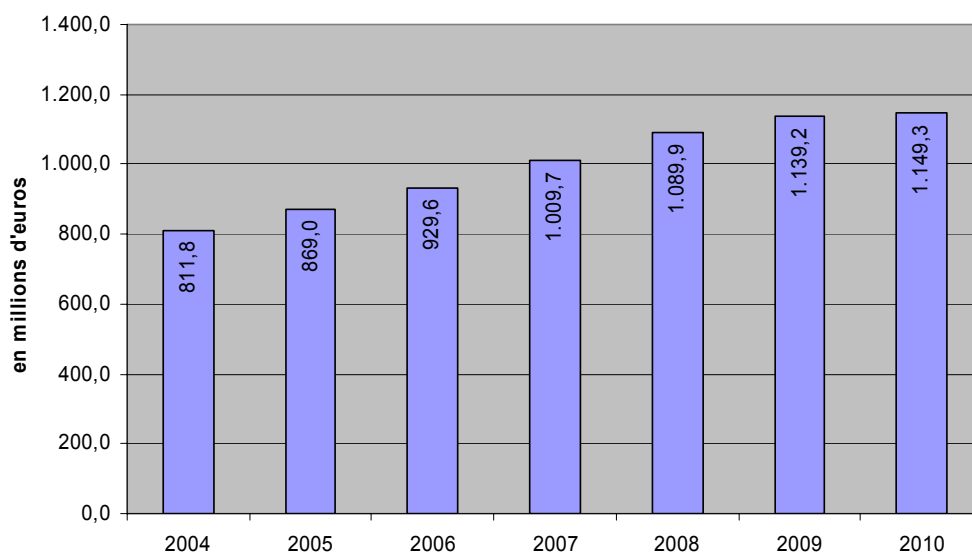
Les dépenses au code économique 42 du ministère de la Sécurité sociale stagnent à peu près avec une hausse de l'ordre de 0,24% respectivement de 5 millions d'euros par rapport au budget voté pour 2009. A noter que la participation des pouvoirs publics dans le financement de la mutualité des employeurs (27 millions d'euros) a été une mesure unique limitée à l'exercice 2008.

#### b) La situation financière de l'assurance pension

Le poste de l'assurance pension s'élève à quelque 1.149 millions d'euros selon le projet de budget 2010 contre 1.139 millions d'euros selon le budget voté 2009, ce qui équivaut à une augmentation de 10 millions d'euros sur une année.

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2004 à 2010 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne de ce poste s'élève à 5,97%.

**Graphique 81 : Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension**



*Graphique : Cour des comptes*

Pour ce qui est des problèmes liés au financement des régimes de pension, la Cour renvoie à l'analyse présentée dans son avis sur le projet de budget 2009 où elle a notamment constaté que « force est de conclure que jusqu'à présent aucune réponse n'a été fournie aux problèmes liés au financement des régimes de pension et ce malgré le fait que tant les problèmes que les

solutions y afférentes sont largement connus. Partant, la Cour recommande de réagir de suite afin de maintenir la pérennité de notre système de pension à moyen et à long terme. Une réaction s'impose d'autant plus qu'une croissance de 4% du PIB nécessaire pour assurer la viabilité du régime de pension risque de ne pas être atteinte dans les années à venir ».

Il est évident qu'au vu des perspectives économiques actuelles, les conclusions de la Cour gardent toute leur pertinence.

### **c) La situation financière de l'assurance dépendance**

A ce sujet, la Cour a fait les constatations suivantes dans son avis sur le projet de budget 2006 :

« 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. (...) »

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. »

Le ministère de la Sécurité sociale précise dans le projet de budget 2010 (p. 71\*) que « depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007 la contribution dépendance est fixée à 1,4% et la contribution de l'Etat à cent quarante millions d'euros. Une renégociation du financement de l'assurance dépendance était en principe prévue pour fin 2009. En considération des contraintes financières auxquelles l'assurance dépendance devra faire face à moyen et à long terme en raison de l'évolution démographique, il est opportun de maintenir le taux de cotisation actuel pour constituer une réserve solide. Compte tenu des contraintes budgétaires, l'intervention de l'Etat pour 2010 restera à son niveau actuel de cent quarante millions d'euros. »

A relever que dans le cadre de ses propositions budgétaires pour 2010, l'IGSS a chiffré la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance dépendance à un montant de 158.835.618 euros, soit un plus de 13,45% par rapport au montant inscrit dans le projet de budget 2010.

#### d) La situation financière de l'assurance maladie-maternité

Le tableau ci-après reprend l'évolution financière de l'assurance maladie-maternité pour la période de 2005 à 2010.

**Tableau 82 : Equilibre financier de l'assurance maladie-maternité**

	Décomptes				Estimations	
	2005 (mio €)	2006 (mio €)	2007 (mio €)	2008 (mio €)	2009 (mio €)	2010 (mio €)
<b>Recettes courantes</b>	1.785,3	1.844,5	2.023,9	2.153,2	1.924,7	1.965,2
<b>Dépenses courantes</b>	1.838,9	1.842,6	2.014,8	2.120,3	1.952,7	2.044,9
Solde des opérations courantes	-53,6	1,9	9,0	32,8	-28,0	-79,8
Solde global cumulé	176,0	177,9	186,9	219,8	191,8	112,0
Fonds de roulement minimum	166,2	170,8	182,8	194,5	195,3	204,5
Dotation / Prélèvement au fonds de roulement	15,2	4,5	12,0	11,7		
<b>Excédent / Découvert de l'exercice</b>	<b>-68,8</b>	<b>-2,6</b>	<b>-3,0</b>	<b>21,1</b>	<b>-28,0</b>	<b>-79,8</b>
<b>Excédent / Découvert cumulé (après opérations sur réserve), dont :</b>	<b>9,8</b>	<b>7,2</b>	<b>4,2</b>	<b>25,3</b>	<b>-3,5</b>	<b>-92,5</b>
Soins de santé	-40,6	-37,3	-35,9	-10,5	-21,3	-99,4
Prestations en espèces					17,8	6,9
<i>Prestations en espèces (gestion ouvriers)</i>	<i>54,1</i>	<i>52,2</i>	<i>52,8</i>	<i>54,8</i>		
<i>Prestations en espèces (gestion employés et indépendants)</i>	<i>-3,7</i>	<i>-7,8</i>	<i>-12,8</i>	<i>-19,0</i>		

Source chiffres : IGSS (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Lors de la réunion du comité quadripartite du 7 octobre 2009, il a été annoncé que l'assurance maladie-maternité accuse en 2009 un déficit aux alentours de 3,5 millions d'euros. Plus grave encore, l'année 2010 va se solder par un déficit de l'ordre de 92,5 millions d'euros, résultat du ralentissement économique depuis la fin 2008.

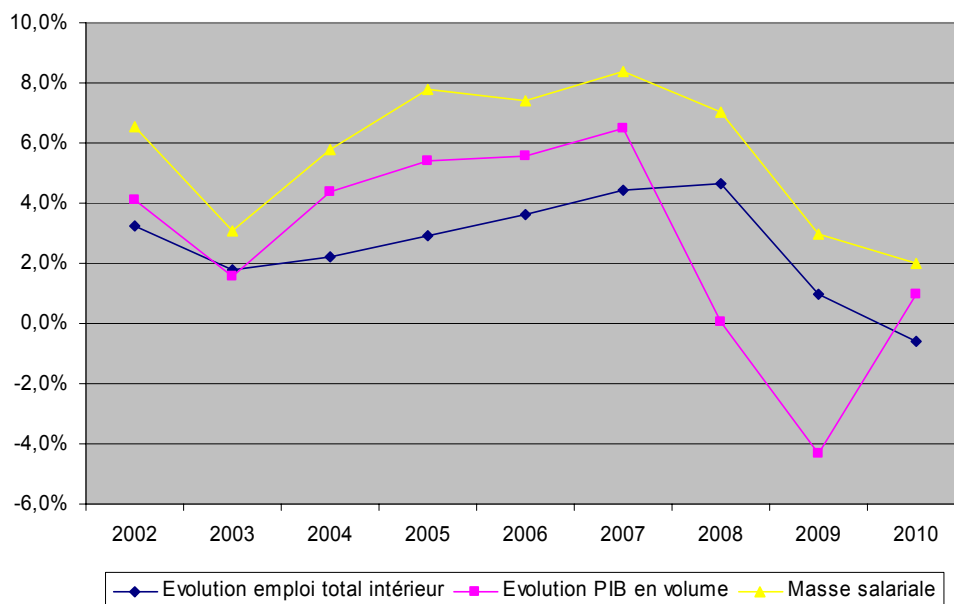
Cette situation montre à quel point l'état financier du régime de l'assurance maladie est tributaire de la conjoncture économique.

Dans le rapport présentant le décompte annuel de l'assurance maladie pour 2008, il a été précisé que « les ressources de l'assurance maladie sont déterminées à partir de la masse des revenus cotisables. C'est donc l'évolution de la masse des revenus cotisables qui est déterminante pour l'évolution structurelle des recettes, l'adaptation des taux de cotisation ne constituant qu'une réaction à l'apparition de déficits de financement » (p. 18).

Or, il est probable que l'économie nationale connaisse des taux de croissance très faibles pendant plusieurs années avec comme corollaire une lente progression, voire stagnation de l'emploi d'une part et un accroissement important de chômage d'autre part. Suivant le projet de budget 2010, « le taux de chômage, corrigé des variations saisonnières, a continuellement augmenté depuis le début 2008 pour frôler les 6% (7% si l'on tient également compte des personnes en mesure pour l'emploi)» (p. 18\*). Il est à rappeler que le Luxembourg a connu encore en 2008 une hausse de l'emploi de l'ordre de 4,7%. Selon le Statec, l'emploi va subir une régression de 0,5% en 2010.

Toutes ces évolutions ont naturellement des répercussions sur la situation financière du régime de l'assurance maladie. Depuis 2008, la crise économique suivie d'une contraction du marché de l'emploi a provoqué un ralentissement important des rentrées en cotisations. Le graphique ci-après montre l'effondrement du PIB depuis 2008, suivi en 2009 d'un recul de l'emploi. Le volume de la masse salariale suit en parallèle le mouvement descendant de l'évolution de l'emploi total intérieur.

**Graphique 83 : Evolution de l'emploi intérieur par rapport à l'évolution du PIB en volume**



Source chiffres : Statec (octobre 2009), projet de budget 2010 ; graphique : Cour des comptes

La question est donc de savoir comment réagir face à un déficit qui risque ces prochaines années de se creuser.

Dans un souci d'éviter une augmentation des cotisations, qui comporterait dans un contexte économique difficile des charges supplémentaires pour les assurés, les employeurs et l'Etat, le projet de budget de l'exercice 2010 (article 53 du projet de loi) prévoit de financer ce déficit moyennant une réduction du fonds de roulement, réserve qui s'élève actuellement à quelque 200 millions d'euros. Concrètement, les avoirs de ce fonds seraient baissés de 10% à 5,5% pour l'exercice 2010.

La réserve de l'assurance maladie se réduirait ainsi à quelque 112 millions d'euros en fin 2010. Le commentaire des articles précise qu'il s'agit d'une mesure unique. Les partenaires sociaux devront mettre en œuvre des réformes fondamentales afin de redresser la situation et de présenter un budget en équilibre pour 2011 sachant que la situation économique risque de ne pas s'améliorer rapidement et que le fonds de roulement devra être ramené à 10%.

**Tableau 84 : Evolution du niveau de la réserve**

	31.12.2008 (mio €)	31.12.2009 (mio €)	31.12.2010 (mio €)
Réserve effective	219,8	191,8	112,0
Minimum légal (10% des dépenses courantes)	194,5	195,3	204,5
Rapport réserve / dépenses courantes	11,3%	9,8%	5,5%

*Source chiffres : IGSS (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes*

Dans ce contexte, l'IGSS fait remarquer dans son rapport sur la situation de l'assurance maladie-maternité du 30 septembre 2009 que les problèmes financiers de l'assurance maladie ont débuté en 2002. « En présence d'une situation saine et d'une réserve confortable fin 2001, la décision a été prise de baisser le taux de cotisation alors qu'un ralentissement économique s'annonçait au niveau international sans encore montrer ses effets au Luxembourg. La situation globale s'aggrave en 2003 où suite au ralentissement des recettes, les trois gestions présentent un déficit en exploitation annuelle et font chuter dangereusement le niveau de la réserve. Confrontés fin 2003 à un déséquilibre budgétaire prévisible et massif pour 2004, un transfert de fonds de 130 millions EUR du régime de pensions vers l'assurance maladie sauve la mise pour 2004 (...). La reprise économique qui intervient à partir de 2004 ainsi qu'une augmentation du taux de cotisation en 2005 (de 5,1% à 5,4%) réussissent à redresser la situation auprès de la gestion des soins de santé. Cependant l'équilibre annuel demeure précaire et on ne réussit pas, malgré les efforts pour freiner les dépenses, à résorber le déficit cumulé qui pèse sur la réserve globale. »

Force est de constater que, confrontés à deux reprises à un déficit important du régime de l'assurance maladie-maternité, les responsables ont opté pour des mesures uniques à caractère purement financier. En effet, en 2003, il a été fait appel aux fonds du régime de pensions et en 2009, la réserve légale a été réduite pour assurer l'équilibre financier.

Avec la crise actuelle, des mesures de ce genre ne sont plus suffisantes pour garantir la viabilité financière de l'assurance maladie. Selon la Cour, des réformes dépassant le comblement des déficits actuels doivent être entamées.

### e) Les salaires et charges sociales

La Cour rappelle qu'au niveau du budget des dépenses, les crédits budgétaires relatifs aux traitements, indemnités et salaires sont regroupés aux articles budgétaires à code économique 11. Ces articles ne couvrent pas 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 concernant le budget de l'exercice 2010 prévoit des crédits à hauteur de 1.886,8 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 13% par rapport à l'exercice 2009, respectivement de 23% par rapport à 2008. Cet accroissement provient pour une grande partie d'une augmentation des effectifs au niveau du ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

**Tableau 85 : Code économique 11 - Salaires et charges sociales**

	Ministère	2008 Compte provisoire	2009 Budget définitif	2010 Projet de budget	Variation			
					2008/2010		2009/2010	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	34.744.347	37.133.592	39.153.575	4.409.228	12,69%	2.019.983	5,44%
1	Affaires étrangères	73.613.071	79.654.441	84.977.221	11.364.150	15,44%	5.322.780	6,68%
2	Culture	17.425.182	18.325.461	19.323.130	1.897.948	10,89%	997.669	5,44%
3	Enseignement supérieur et Recherche	4.801.989	5.390.154	5.344.963	542.974	11,31%	-45.191	-0,84%
4	Finances	116.061.827	124.596.175	127.783.523	11.721.696	10,10%	3.187.348	2,56%
5	Economie et Commerce extérieur	11.688.157	13.804.514	14.590.017	2.901.860	24,83%	785.503	5,69%
6	Classes moyennes et Tourisme	755.330	772.789	735.190	-20.140	-2,67%	-37.599	-4,87%
7	Justice	76.892.564	82.222.825	83.797.667	6.905.103	8,98%	1.574.842	1,92%
8	Fonction publique et Réforme administrative	142.965.115	157.362.995	159.207.642	16.242.527	11,36%	1.844.647	1,17%
9	Intérieur et Grande Région	151.914.083	158.853.754	168.940.234	17.026.151	11,21%	10.086.480	6,35%
10 et 11	Education nationale et Formation professionnelle	684.181.988	753.083.664	938.494.656	254.312.668	37,17%	185.410.992	24,62%



Ministère		2008 Compte provisoire	2009 Budget définitif	2010 Projet de budget	Variation			
					2008/2010		2009/2010	
					Montant	%	Montant	%
12 et 13	Famille et Intégration	24.323.319	25.477.621	27.487.150	3.163.831	13,01%	2.009.529	7,89%
14	Santé	24.883.093	26.701.966	27.463.841	2.580.748	10,37%	761.875	2,85%
15	Logement	2.038.683	2.153.891	2.167.236	128.553	6,31%	13.345	0,62%
16	Travail et Emploi	15.636.959	16.797.503	17.506.795	1.869.836	11,96%	709.292	4,22%
17 et 18	Sécurité sociale	10.744.670	12.571.681	13.455.910	2.711.240	25,23%	884.229	7,03%
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	18.909.417	20.122.746	20.732.876	1.823.459	9,64%	610.130	3,03%
20 et 21	Développement durable et Infrastructures	122.622.492	132.401.125	135.627.084	13.004.592	10,61%	3.225.959	2,44%
22	Egalité des Chances	3.470	3.900	3.900	430	12,39%	0	0,00%
<b>Total</b>		<b>1.534.205.756</b>	<b>1.667.430.797</b>	<b>1.886.792.610</b>	<b>352.586.854</b>	<b>22,98%</b>	<b>219.361.813</b>	<b>13,16%</b>

Source : projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes

Au niveau de l'indexation automatique des salaires, la dernière cote d'échéance a été dépassée en juin 2008 entraînant, par application de la loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires, une hausse des salaires et traitements de 2,5% au 1<sup>er</sup> mars 2009. D'après les dernières prévisions du Statec, la prochaine cote d'échéance devrait être dépassée au deuxième trimestre 2010. Les crédits pour rémunérations (y compris ceux concernant le personnel de diverses organismes dont les rémunérations sont totalement ou partiellement à charge de l'Etat) sont ainsi calculés en fonction de l'hypothèse d'une moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires de 711,07 points pour toute l'année 2010 (p. 18\* et 33 du projet de budget 2010).

### 5.4.3 Les dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2010 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général provisoire de 2008 et au budget définitif de 2009.

**Tableau 86 : Regroupement comptable des dépenses en capital**

Classes de comptes		2008 Compte provisoire	2009 Budget définitif	2010 Projet de budget	Variation			
					2008/2010		2009/2010	
					Montant	%	Montant	%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	694.836	1.305.000	800.000	105.164	15,14%	-505.000	-38,70%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	52.332.047	70.742.438	52.844.015	511.968	0,98%	-17.898.423	-25,30%
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	5.312.460	5.397.670	5.824.703	512.243	9,64%	427.033	7,91%
53	Transferts de capitaux aux ménages	24.686.754	35.505.500	35.535.500	10.848.746	43,95%	30.000	0,08%
54	Transfert de capitaux à l'étranger	12.672.191	19.217.466	20.065.100	7.392.909	58,34%	847.634	4,41%
61	Transferts en capital à l'administration centrale	0	350.000	350.000	350.000	/	0	0,00%
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	2.198.322	1.115.521	0	-2.198.322	-100,00%	-1.115.521	-100,00%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	55.864.231	59.175.286	59.970.278	4.106.047	7,35%	794.992	1,34%
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	7.046.020	6.000.000	7.000.000	-46.020	-0,65%	1.000.000	16,67%
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	33.452.002	14.300.200	20.500.300	-12.951.702	-38,72%	6.200.100	43,36%
72	Construction de bâtiments	20.181.673	7.997.000	16.851.100	-3.330.573	-16,50%	8.854.100	110,72%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	77.055.692	90.284.031	103.095.300	26.039.608	33,79%	12.811.269	14,19%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	63.904.742	66.868.840	65.391.290	1.486.548	2,33%	-1.477.550	-2,21%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	2.454.537.401	5.210.500	14.010.600	-2.440.526.801	-99,43%	8.800.100	168,89%
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	10.000.000	8.900.500	16.341.100	6.341.100	63,41%	7.440.600	83,60%
91	Remboursement de la dette publique	100.000	45.000.000	100	-99.900	-99,90%	-44.999.900	-100,00%
93	Dotations de fonds de réserve	464.282.219	500.220.200	524.281.000	59.998.781	12,92%	24.060.800	4,81%
<b>Total</b>		<b>3.284.370.590</b>	<b>937.640.152</b>	<b>942.910.386</b>	<b>-2.341.460.204</b>	<b>-71,29%</b>	<b>5.270.234</b>	<b>0,56%</b>

Source chiffres : projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent à quelque 942,9 millions d'euros, soit une hausse de seulement 5,3 millions d'euros (0,56%) par rapport au budget définitif de 2008.

## 6. Analyse des fonds spéciaux de l'Etat

### 6.1 La situation financière des fonds spéciaux

#### 6.1.1 Considérations générales

Par l'article 26 de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, un nouveau fonds spécial dénommé « Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé » a été créé. Ce fonds porte le nombre des fonds spéciaux de l'Etat à 32.

Ce nouveau fonds a pour objet de prendre en charge notamment les dépenses occasionnées par la mise en application des régimes d'aide aux projets et programmes de Recherche & Développement, à la mise en œuvre d'une démarche d'innovation, aux pôles d'innovation, aux études de faisabilité technique, à la protection de la propriété industrielle et aux jeunes entreprises innovantes. Par ailleurs, la participation nationale à des programmes ou des projets de coopération internationale en matière de recherche développement-innovation et l'exécution des missions de l'Agence nationale pour la promotion de la recherche du développement et de l'innovation sont financées par le biais de ce fonds, qui est alimenté essentiellement par une dotation budgétaire, mais qui peut également bénéficier de recettes d'emprunts, de dons et de legs.

Les tableaux ci-dessous renseignent sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2008 à 2010. Ces tableaux se basent sur les projections publiées dans le projet de budget 2010. Ce budget qualifié d'« anticrise » tente de soutenir l'économie nationale afin d'assurer l'emploi au Luxembourg. A cet effet, les investissements publics ainsi que les dépenses en faveur du Fonds pour l'emploi seront maintenus à un niveau élevé.

Pour l'exercice 2008, les recettes dépassent légèrement les dépenses suite à l'affectation des excédents de recettes des exercices 2006 et 2008, tel que recommandé par la Cour dans ses avis sur les projets de budget de l'Etat. Pour 2009 et 2010, il est prévu que les dépenses dépassent les recettes de façon substantielle. Il s'ensuit que l'excédent de dépenses de quelque 1,13 milliards d'euros prévu pour les années 2009 à 2010 ramène les avoirs financiers des fonds spéciaux de 2,29 milliards d'euros en début d'année 2009 à 1,16 milliards d'euros en fin d'exercice 2010.

**Tableau 87 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2008-2010**  
**Situation effective 2008**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2008	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2008
Fonds de la coopération au développement	14 973 440	156 483 478	156 764 610	163 297 250	8 440 800
Fonds d'équipement militaire	139 593 081	34 650 000	34 650 000	35 006 988	139 236 094
Fonds pour les monuments historiques	16 790 690	20 000 000	20 000 000	7 102 254	29 688 435
Fonds de réserve pour la crise	21 715 473	0	0	0	21 715 473
Fonds de la dette publique	61 551 823	39 100 000	39 100 000	36 609 725	64 042 098
Fonds de pension	5 431 245	343 500 000	459 482 879	455 709 026	9 205 098
Fonds communal de dotation financière	0	439 612 998	691 353 092	691 353 092	0
Fonds de la pêche	343 806	63 925	63 925	131 101	276 630
Fonds cynégétique	618 511	32 079	32 079	0	650 590
Fonds pour la gestion de l'eau	122 070 669	15 000 000	65 000 000	64 835 051	122 235 618
Fonds des eaux frontalières	1 088 740	71 768	71 768	32 146	1 128 362
Fonds d'équipement sportif national	31 458 259	19 000 000	19 000 000	15 012 168	35 446 092
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	170 950 973	63 500 000	63 500 000	72 583 643	161 867 330
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	419 493	100	7 965	14 512	412 947
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	52 425 675	6 825 000	6 825 000	14 160 947	45 089 728
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	147 784 785	33 500 000	33 500 000	40 875 870	140 408 915
Fonds de la chasse	159	308 284	308 284	308 415	27
Fonds pour la protection de l'environnement	88 280 507	7 500 000	7 500 000	12 816 776	82 963 731
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	101 725 070	10 500 000	103 331 032	5 926 864	199 129 238
Fonds pour l'emploi	149 866 009	344 610 831	574 597 941	384 665 013	339 798 937
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	51 610 109	52 000 000	59 442 920	57 531 052	53 521 977
Fonds d'investissements publics administratifs	165 272 941	48 300 000	48 300 000	75 093 518	138 479 423
Fonds d'investissements publics scolaires	179 885 274	44 100 000	44 100 000	111 820 495	112 164 779
Fonds des routes	123 771 976	10 500 000	111 943 033	82 992 188	152 722 821
Fonds du rail	263 607 297	110 500 000	305 689 621	275 177 429	294 119 489
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38 136 170	3 500 000	3 500 000	720 404	40 915 766
Fonds pour la loi de garantie	96 868 379	7 350 000	14 359 886	54 731 334	56 496 931
Fonds pour la promotion touristique	1 108 397	7 500 000	7 500 000	2 569 171	6 039 226
Fonds pour la réforme communale	1 973	2 080 000	2 080 000	2 078 487	3 487

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2008	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2008
Fonds social culturel	4 058	760 000	760 000	759 910	4 148
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	17 498 477	65 025 000	65 025 000	51 482 815	31 040 662
<b>Total</b>	<b>2 064 853 459</b>	<b>1 885 873 463</b>	<b>2 937 789 035</b>	<b>2 715 397 643</b>	<b>2 287 244 851</b>
Différence entre recettes et dépenses :			<b>222 391 392</b>		

Source chiffres : compte général provisoire 2008 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 88 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2008-2010**

**Situation projetée 2009**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2009	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2009
Fonds de la coopération au développement	8 440 800	158 300 000	158 382 442	163 931 703	2 891 539
Fonds d'équipement militaire	139 236 094	36 380 000	36 380 000	60 285 606	115 330 488
Fonds pour les monuments historiques	29 688 435	20 000 000	20 000 000	22 997 138	26 691 297
Fonds de réserve pour la crise	21 715 473	100	100	0	21 715 573
Fonds de la dette publique	64 042 098	93 057 700	93 057 700	142 309 533	14 790 265
Fonds de pension	9 205 098	363 200 000	483 000 000	483 000 000	9 205 098
Fonds communal de dotation financière	0	377 616 000	657 595 000	657 595 000	0
Fonds de la pêche	276 630	70 885	70 885	136 000	211 515
Fonds cynégétique	650 590	32 759	32 759	0	683 349
Fonds pour la gestion de l'eau	122 235 618	16 540 000	17 861 498	70 000 000	70 097 116
Fonds des eaux frontalières	1 128 362	70 841	70 841	210 000	989 203
Fonds d'équipement sportif national	35 446 092	20 000 000	20 000 000	41 446 091	14 000 001
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	161 867 330	67 000 000	67 000 000	80 000 000	148 867 330
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	412 947	100	8 100	25 000	396 047
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	45 089 728	7 000 000	7 000 000	15 077 464	37 012 264
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	140 408 915	34 000 000	34 000 000	74 010 175	100 398 740
Fonds de la chasse	27	323 531	323 531	310 000	13 558
Fonds pour la protection de l'environnement	82 963 731	8 000 000	8 000 000	25 500 000	65 463 731
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	199 129 238	11 000 000	97 375 000	55 129 741	241 374 497
Fonds pour l'emploi	339 798 937	276 536 357	451 176 357	506 518 000	284 457 294
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	53 521 977	53 500 000	66 155 487	94 734 087	24 943 377

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2009	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2009
Fonds d'investissements publics administratifs	138 479 423	50 000 000	50 000 000	78 705 818	109 773 605
Fonds d'investissements publics scolaires	112 164 779	46 000 000	46 000 000	82 098 491	76 066 288
Fonds des routes	152 722 821	11 000 000	111 000 000	109 047 680	154 675 141
Fonds du rail	294 119 489	122 500 000	306 016 415	324 331 792	275 804 112
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	40 915 766	4 000 000	4 000 000	19 250 000	25 665 766
Fonds pour la loi de garantie	56 496 931	50 000 000	57 185 133	70 557 229	43 124 835
Fonds pour la promotion touristique	6 039 226	7 500 000	7 500 000	7 459 600	6 079 626
Fonds pour la réforme communale	3 487	1 750 000	1 750 000	1 750 000	3 487
Fonds social culturel	4 148	550 000	550 000	550 000	4 148
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	31 040 662	65 000 000	65 000 000	65 700 000	30 340 662
<b>Total</b>	<b>2 287 244 851</b>	<b>1 900 928 273</b>	<b>2 866 491 248</b>	<b>3 252 666 148</b>	<b>1 901 069 951</b>
Différence entre recettes et dépenses :			<b>-386 174 900</b>		

Source chiffres : projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 89 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2008-2010**  
**Situation projetée 2010**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2010	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2010
Fonds de la coopération au développement	2 891 539	161 400 000	161 400 000	164 200 000	91 539
Fonds d'équipement militaire	115 330 488	37 000 000	37 000 000	100 641 049	51 689 439
Fonds pour les monuments historiques	26 691 297	11 300 000	11 300 000	25 827 420	12 163 877
Fonds de réserve pour la crise	21 715 573	100	100	0	21 715 673
Fonds de la dette publique	14 790 265	144 700 100	144 700 100	144 125 900	15 364 465
Fonds de pension	9 205 098	377 828 100	504 828 100	511 705 097	2 328 101
Fonds communal de dotation financière	0	331 179 500	575 888 500	575 888 500	0
Fonds de la pêche	211 515	70 565	70 565	116 000	166 080
Fonds cynégétique	683 349	34 255	34 255	0	717 604
Fonds pour la gestion de l'eau	70 097 116	25 700 000	25 700 000	75 330 000	20 467 116
Fonds des eaux frontalières	989 203	48 624	48 624	231 500	806 327
Fonds d'équipement sportif national	14 000 001	19 980 800	19 980 800	33 980 800	1
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	148 867 330	60 000 000	60 000 000	85 000 000	123 867 330
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	396 047	100	8 100	50 000	354 147

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2010	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2010
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	37 012 264	7 530 000	7 530 000	16 761 071	27 781 193
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	100 398 740	34 000 000	34 000 000	67 500 558	66 898 182
Fonds de la chasse	13 558	391 293	391 293	404 000	851
Fonds pour la protection de l'environnement	65 463 731	8 500 000	8 500 000	26 500 000	47 463 731
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	241 374 497	11 000 000	96 200 000	125 028 472	212 546 025
Fonds pour l'emploi	284 457 294	164 230 100	335 230 100	585 889 255	33 798 139
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	24 943 377	53 500 000	66 318 190	81 534 927	9 726 640
Fonds d'investissements publics administratifs	109 773 605	53 250 000	53 250 000	133 953 632	29 069 973
Fonds d'investissements publics scolaires	76 066 288	48 620 000	48 620 000	77 465 036	47 221 252
Fonds des routes	154 675 141	11 000 000	111 000 000	140 839 902	124 835 239
Fonds du rail	275 804 112	130 755 703	317 532 061	326 852 329	266 483 844
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	25 665 766	5 000 000	5 000 000	11 000 000	19 665 766
Fonds pour la loi de garantie	43 124 835	33 100 000	40 464 761	80 901 983	2 687 613
Fonds pour la promotion touristique	6 079 626	7 500 000	7 500 000	8 000 000	5 579 626
Fonds pour la réforme communale	3 487	1 500 000	1 500 000	1 500 000	3 487
Fonds social culturel	4 148	600 000	600 000	600 000	4 148
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	30 340 662	55 000 000	55 000 000	70 200 000	15 140 662
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	0	29 300 000	29 300 000	29 300 000	0
<b>Total</b>	<b>1 901 069 951</b>	<b>1 824 019 240</b>	<b>2 758 895 549</b>	<b>3 501 327 431</b>	<b>1 158 638 069</b>
Différence entre recettes et dépenses :			<b>-742 431 882</b>		

Source chiffres : projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes

En rapport avec ces tableaux et les graphiques sous-jacents, il échet de noter que :

- dans le cadre du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 (article 56), le Gouvernement a formulé de nouvelles propositions d'affectation des résultats du compte général de l'exercice 2006 (240 millions d'euros) et du compte général de l'exercice 2007 (450 millions d'euros). Ces montants sont compris dans les tableaux de la Cour au niveau des avoirs des fonds spéciaux au 1<sup>er</sup> janvier 2008, sauf certaines alimentations supplémentaires du Fonds pour la gestion de l'eau (50 millions d'euros) et du Fonds pour l'emploi (50 millions d'euros) qui sont comprises dans les tableaux de la Cour au niveau des

recettes des fonds spéciaux en 2008, étant donné que ces montants ont été affectés par le biais de deux avances de la Trésorerie de l'Etat en 2008.

- pour 2006, les alimentations supplémentaires suivantes sont prévues :
  - Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales : +20 millions d'euros ;
  - Fonds de financement des mécanismes de Kyoto : +25 millions d'euros ;
  - Fonds pour la protection de l'environnement : +20 millions d'euros ;
  - Fonds pour la gestion de l'eau : +75 millions d'euros ;
  - Fonds pour l'emploi : +50 millions d'euros ;
  - Fonds du rail: +50 millions d'euros.
- pour 2007, les alimentations supplémentaires suivantes sont prévues :
  - Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales : +50 millions d'euros ;
  - Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture : +40 millions d'euros ;
  - Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux : +10 millions d'euros ;
  - Fonds d'investissements publics administratifs: +75 millions d'euros ;
  - Fonds pour la protection de l'environnement : +30 millions d'euros ;
  - Fonds pour la gestion de l'eau : +70 millions d'euros ;
  - Fonds d'équipement militaire : +30 millions d'euros ;
  - Fonds pour l'emploi : +95 millions d'euros ;
  - Fonds des routes : +50 millions d'euros.
- l'alimentation supplémentaire résultant de l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2008 (80 millions d'euros) est comprise dans les tableaux de la Cour tant au niveau des alimentations budgétaires que des recettes des fonds spéciaux. Dans le cadre du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010, le Gouvernement a proposé d'affecter ce montant entièrement au Fonds pour l'emploi.
- les dotations supplémentaires pour l'exercice 2009 pour le compte de divers fonds spéciaux, renseignées dans la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat à l'annexe I du projet de budget 2010 et décidées par le Gouvernement dans le cadre du plan de conjoncture du 6 mars 2009, ont été incluses dans les tableaux de la Cour. Il s'agit des alimentations supplémentaires suivantes :
  - Fonds pour l'emploi : +107,11 millions d'euros ;
  - Fonds pour les monuments historiques : +10 millions d'euros ;
  - Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat : +10 millions d'euros.



Concernant les emprunts, il y a lieu de relever que :

- au cours du mois d'octobre 2008, un emprunt pour un montant global de 200 millions d'euros a été émis pour le financement des investissements programmés par le biais de deux fonds spéciaux. Cet emprunt, autorisé par la loi budgétaire de 2008, a été réparti à parts égales entre le Fonds des routes et le Fonds du rail et comptabilisé au niveau des recettes des fonds spéciaux de l'exercice 2008 ;
- en 2009, un emprunt a été autorisé pour un montant global de 200 millions d'euros dont 100 millions d'euros ont été destinés au Fonds des routes et 100 millions d'euros au Fonds du rail. A l'heure actuelle, cet emprunt n'a pas encore été émis, mais ces montants font partie des projections concernant les recettes des fonds spéciaux pour 2009 ;
- en 2010, un emprunt est envisagé (article 57 du projet de loi budgétaire 2010) pour un montant global de 200 millions d'euros dont 100 millions d'euros sont prévus pour le Fonds des routes et 100 millions d'euros pour le Fonds du rail.

### 6.1.2 Les alimentations budgétaires des fonds spéciaux

Pour la période de 2002 à 2010, l'alimentation budgétaire annuelle des fonds spéciaux se situe entre 1,35 et 1,90 milliards d'euros.

Les exercices 2006 et 2007 font cependant exception, car les excédents de recettes budgétaires ont été affectés aux fonds spéciaux de l'Etat et ceci pour des montants supplémentaires de 588 respectivement 656 millions d'euros.

Au cours de l'exercice 2008, des alimentations supplémentaires résultant de dépassements de crédits d'alimentation de fonds spéciaux ont été effectuées pour un montant total de 177 millions d'euros dont les plus importantes sont les suivantes :

- Fonds pour l'emploi : 94,2 millions d'euros ;
- Fonds communal de dotation financière : 61,2 millions d'euros ;
- Fonds pour les monuments historiques : 10 millions d'euros ;
- Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat : 10 millions d'euros.

De plus, le Gouvernement a formulé une proposition d'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2008. Ainsi, une alimentation supplémentaire de 80 millions d'euros est prévue au niveau du Fonds pour l'emploi.

L'alimentation budgétaire prévue au projet de budget 2010 se chiffre à 1.824 millions d'euros, ce qui correspond à une croissance de quelque 50,2 millions d'euros (2,83%) par rapport au budget voté 2009. Les augmentations les plus importantes concernent les fonds spéciaux suivants :

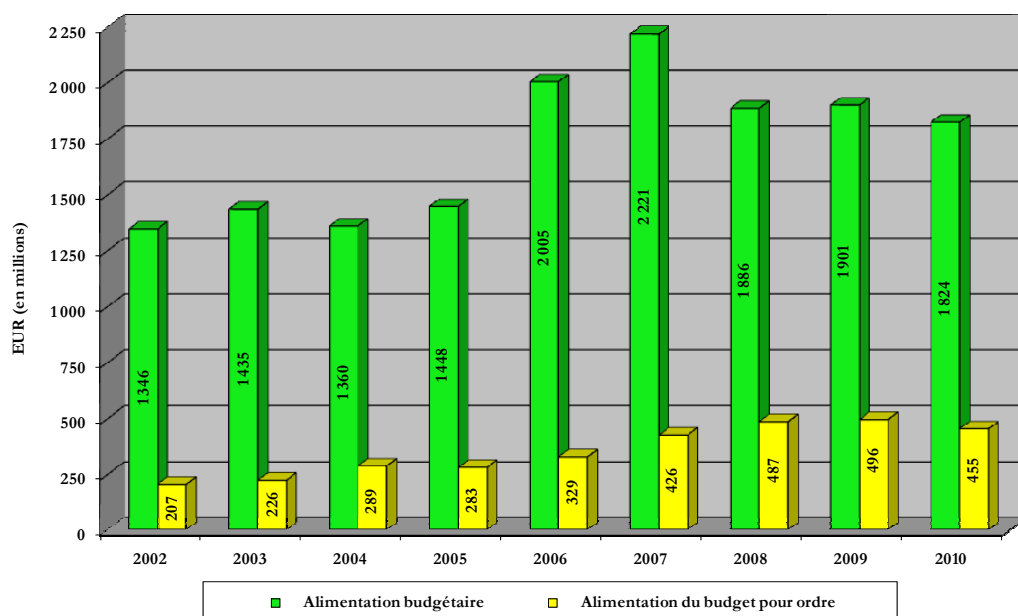
- Fonds de la dette publique : +51,6 millions d'euros ;
- Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé : +29,3 millions d'euros ;
- Fonds de pension : +14,6 millions d'euros.

Les réductions les plus importantes concernent les fonds spéciaux suivants :

- Fonds communal de dotation financière : -46,4 millions d'euros ;
- Fonds pour la loi de garantie : -16,9 millions d'euros.

Le graphique suivant met en parallèle l'évolution de l'alimentation budgétaire (dotation normale et supplémentaire) et l'alimentation en provenance du budget pour ordre des fonds spéciaux de l'Etat au cours des exercices 2002 à 2010.

**Graphique 90 : Evolution de l'alimentation budgétaire et de l'alimentation des fonds spéciaux via budget pour ordre**



Graphique : Cour des comptes

Trois fonds spéciaux, à savoir le Fonds pour l'emploi, le Fonds communal de dotation financière et le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto bénéficient d'une alimentation du budget pour ordre. Ces recettes proviennent de la taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe de

consommation sur l'alcool, de la taxe sur les véhicules automoteurs et du produit des contributions spéciales prélevées sur le carburant.

Pour la période de 2002 à 2009, l'alimentation des fonds spéciaux via budget pour ordre est en croissance en passant de 207 millions d'euros en 2002 à 496 millions en 2009.

Parallèlement à la création du Fonds de financement des mécanismes de Kyoto en 2007, la taxe sur les véhicules automoteurs a été réformée et la contribution spéciale « Kyoto » prélevée sur les carburants a été instaurée. Il en découle qu'une augmentation substantielle de 29,6% des recettes du budget pour ordre est à constater pour l'exercice 2007.

L'alimentation du budget pour ordre prévue au projet de budget 2010 se chiffre à 455 millions d'euros, ce qui équivaut à une décroissance de quelque 41 millions d'euros (9%) par rapport au budget voté 2009. Cette baisse s'explique par la diminution de l'ordre de 14,4% des recettes de TVA projetées pour 2010.

### 6.1.3 Les dépenses des fonds spéciaux

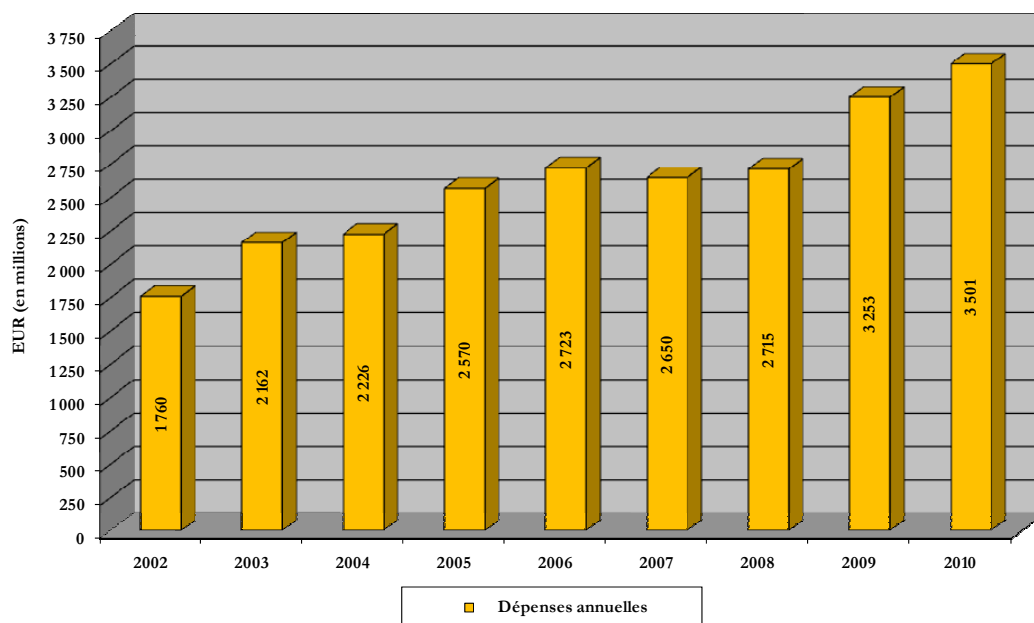
La comparaison entre les dépenses projetées et les dépenses effectives des fonds spéciaux de l'Etat pour les exercices 2005 à 2008 fait ressortir que les prévisions sont plus élevées que les dépenses réelles. En ce qui concerne l'exercice 2008, les dépenses prévues dépassent les dépenses effectives de quelque 249 millions d'euros (8,41%).

**Tableau 91 : Comparaison entre les dépenses projetées et les dépenses effectives des fonds spéciaux**

Dépenses des fonds spéciaux	2005	2006	2007	2008
Projet de budget	2 638 057 680	2 781 599 165	2 960 211 682	2 964 733 480
Compte général	2 569 750 895	2 723 406 792	2 649 512 892	2 715 397 643
Variation (en euros)	-68 306 785	-58 192 373	-310 698 790	-249 335 837
Variation (en %)	-2,59	-2,09	-10,50	-8,41

*Tableau : Cour des comptes*

Les dépenses annuelles des fonds spéciaux sont en progression quasi continue en passant de 1.760 millions d'euros en 2002 à 3.501 millions d'euros en 2010. Selon le projet de budget 2010, la croissance des dépenses par rapport aux prévisions de 2009 est de quelque 255 millions d'euros (7,87%). Le graphique suivant illustre l'évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat au cours des exercices 2002 à 2010.

**Graphique 92 : Evolution des dépenses des fonds spéciaux**

*Graphique : Cour des comptes*

Les augmentations de dépenses les plus significatives concernent les fonds suivants :

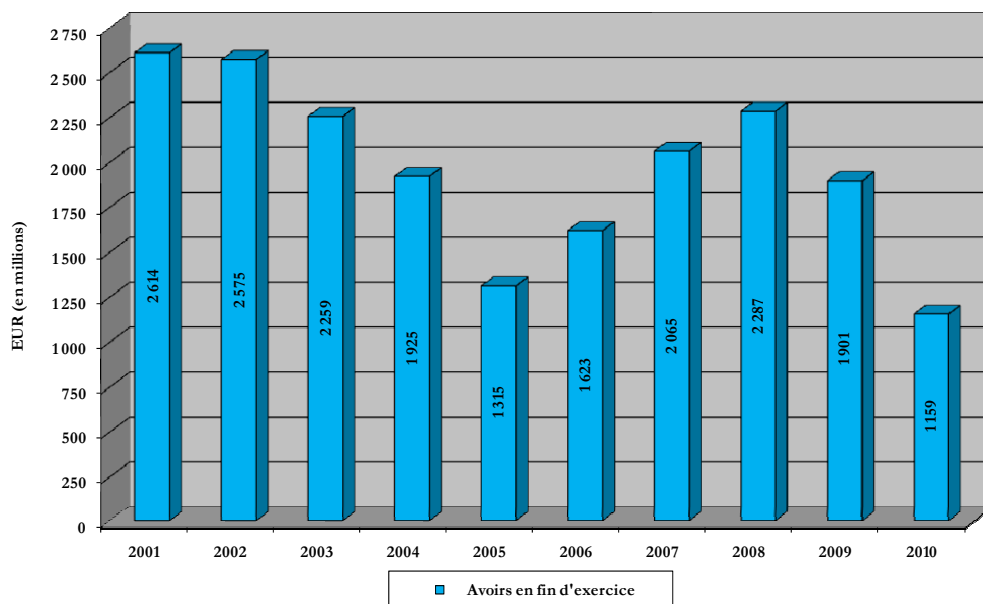
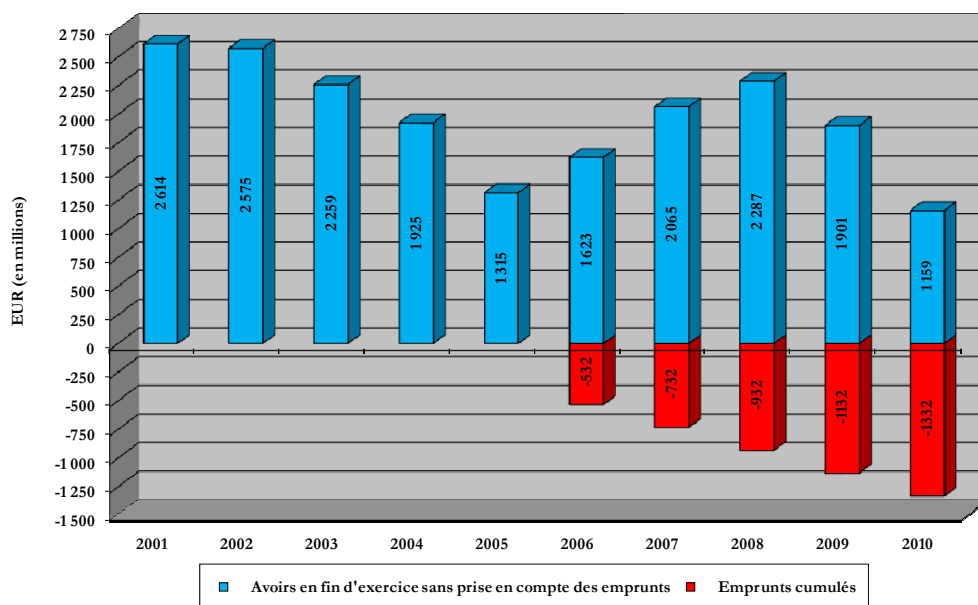
- Fonds pour l'emploi : +79,4 millions d'euros ;
- Fonds pour le financement des mécanismes de Kyoto : +69,9 millions d'euros ;
- Fonds d'investissements publics administratifs : +55,2 millions d'euros ;
- Fonds d'équipement militaire : +40,4 millions d'euros ;
- Fonds des routes : +31,8 millions d'euros ;
- Fonds de pension : +28,7 millions d'euros.

Les diminutions les plus notables concernent les deux fonds suivants :

- Fonds communal de dotation financière : -81,7 millions d'euros ;
- Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture : -13,2 millions d'euros.

#### 6.1.4 Les avoirs des fonds spéciaux

La Cour constate qu'entre 2001 et 2005, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont diminué de manière substantielle. Toutefois, la tendance a pu être renversée entre 2006 et 2008 par l'affectation des excédents de recettes. Selon le projet de budget 2010, les avoirs devraient à nouveau diminuer fortement en 2009 et 2010.

**Graphique 93 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat***Graphique : Cour des comptes***Graphique 94 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat***Graphique : Cour des comptes*

Il ressort de ce graphique que le total des avoirs s'est chiffré au 31 décembre 2001 à 2.614 millions d'euros pour baisser, d'après les prévisions actuelles, à 1.159 millions d'euros au 31 décembre 2010.

En faisant abstraction des produits d'emprunt, les avoirs des fonds étatiques seraient beaucoup moins importants avec un niveau d'avoirs de 769 millions d'euros à la fin de l'exercice 2009. Pour l'exercice 2010, la capacité de financement se serait transformée en un besoin de financement, étant donné que les fonds étatiques afficheraient un solde négatif de -173 millions d'euros.

L'affectation des plus-values de recettes des exercices 2006 à 2008, telle que recommandée par la Cour dans ses avis sur les projets de budget de l'Etat antérieurs, permet de fournir une vue actualisée des fonds spéciaux.

## 6.2 Le Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat

Le Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat a été institué par l'article 40 de la loi du 22 décembre 2006 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007. Il est alimenté par des dotations budgétaires. Par ailleurs, le Fonds est placé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions les Travaux publics. Un comité de gestion est chargé de conseiller le ministre quant à la planification pluriannuelle des dépenses du Fonds, l'ajustement du rythme des dépenses aux disponibilités financières du Fonds, la coordination des projets et la présentation d'un rapport annuel sur l'exécution et le financement des travaux.

Le Fonds est destiné à financer l'entretien, la maintenance et la remise en état des immeubles bâtis de l'Etat, ainsi que la rénovation, la transformation et la mise en conformité de ces immeubles. Hormis les travaux de construction, les frais d'études en vue de l'établissement des avant-projets sommaires et détaillés, des dossiers d'autorisation et des dossiers en vue des projets de loi définitifs pour les projets dépassant le seuil fixé à l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat peuvent également être payés par le biais de ce fonds.

Afin de mettre en évidence la situation financière du fonds spécial, la Cour entend reproduire ci-dessous un tableau retraçant l'évolution financière pour la période de 2007 à 2013.

**Tableau 95 : Evolution de la situation financière (en euros)**

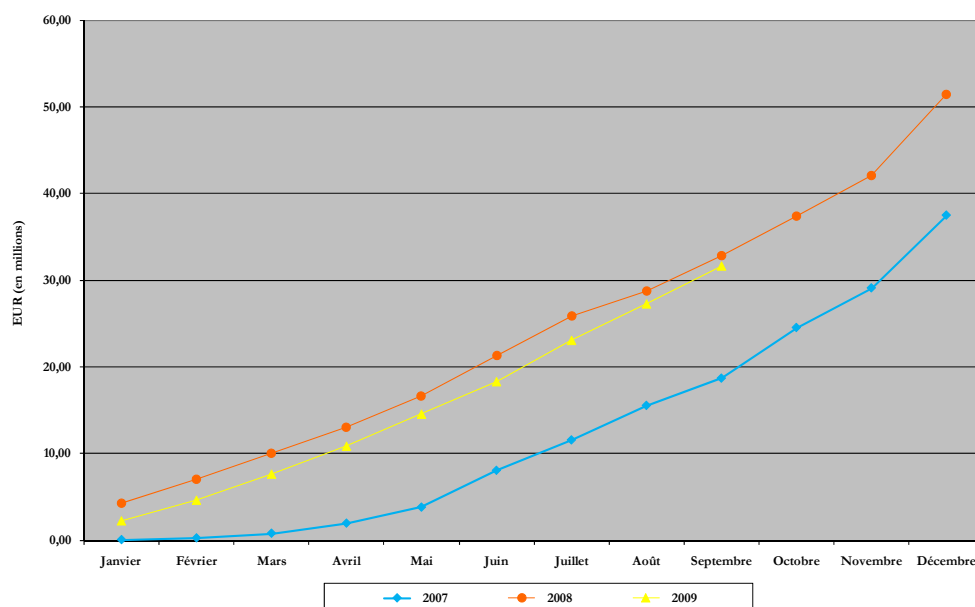
Année	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses totales	Avoirs au 31.12
2007	55 000 000	55 000 000	37 501 523	17 498 477
2008	65 025 000	65 025 000	51 482 815	31 040 662
2009	65 000 000	65 000 000	65 700 000	30 340 662
2010	55 000 000	55 000 000	70 200 000	15 140 662
2011	55 000 000	55 000 000	59 500 000	10 640 662
2012	55 000 000	55 000 000	58 650 000	6 990 662
2013	55 000 000	55 000 000	57 800 000	4 190 662

*Source chiffres : comptes généraux provisoires 2007 à 2008, projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes*

Il ressort tout d'abord du tableau qu'à partir de 2008, les avoirs du Fonds connaissent un affaissement continu en passant de 31,04 millions d'euros au 31 décembre 2008 à 4,19 millions d'euros au 31 décembre 2013. Selon le programme pluriannuel des dépenses en capital pour la période de 2009 à 2013, les prévisions pluriannuelles ont toujours un solde positif, mais les réserves financières du fonds spécial seraient presque épuisées en 2013.

Pour les exercices 2009 et 2010, les dépenses de ce fonds augmentent de façon substantielle en passant de 51,48 millions d'euros en 2008 à 65,70 millions en 2009 et même à 70,20 millions en 2010. Cette augmentation s'expliquerait par le fait que le Gouvernement a décidé de compléter le programme initial des investissements par des dépenses supplémentaires et d'avancer toute une série de projets de moindre envergure prévus pour 2010, respectivement 2011. Il s'agirait de quelque 160 projets permettant de soutenir notamment le secteur de l'artisanat.

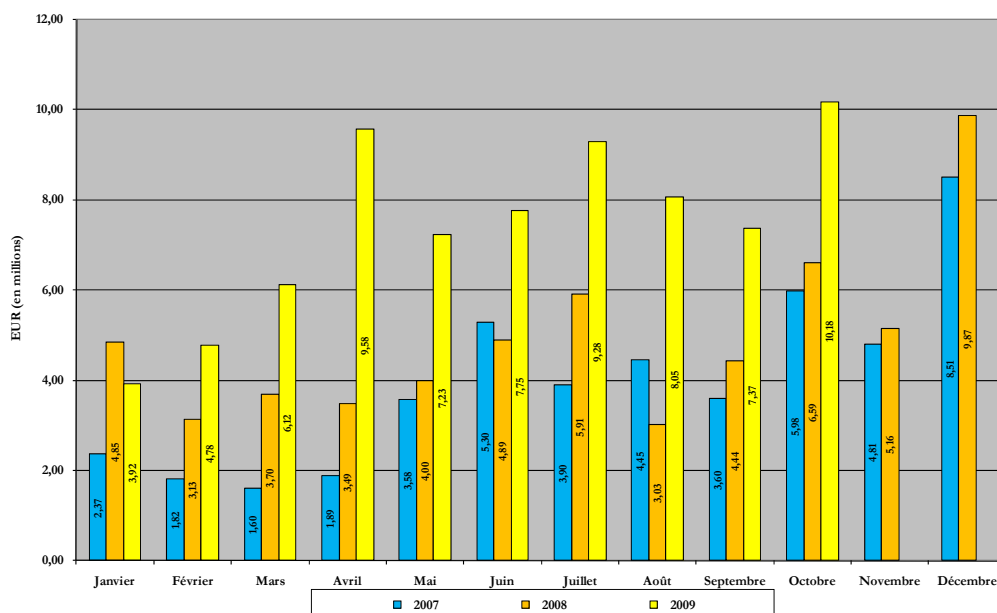
Dans le graphique suivant, la Cour met en évidence l'évolution des dépenses du fonds spécial depuis sa création jusqu'au 30 septembre 2009.

**Graphique 96 : Evolution des dépenses du fonds spécial**

Source chiffres : SAP; tableau : Cour des comptes

La Cour tient à noter qu'au 30 septembre 2009, les dépenses à charge de ce fonds se chiffrent à 31,60 millions d'euros, donc légèrement inférieures par rapport aux dépenses à la même date de l'exercice 2008 (32,84 millions d'euros). Le graphique ci-dessous illustre l'évolution mensuelle des engagements du fonds spécial.



**Graphique 97 : Evolution des engagements du fonds spécial**

Source chiffres : SAP; tableau : Cour des comptes

Pourtant la comparaison des engagements mensuels sur ce fonds montre clairement qu'à partir de février 2009, les engagements de l'exercice 2009 dépassent largement ceux des exercices précédents.

## 6.3 Les dépenses d'investissement

### 6.3.1 L'évolution des dépenses d'investissement

Le Gouvernement a affirmé vouloir maintenir le niveau des dépenses d'investissement public à un niveau élevé pour répondre ainsi à la crise actuelle. En effet, l'évolution des dépenses d'investissement par rapport au PIB se chiffre à 4,67% pour l'exercice 2009 pour atteindre même 5,01% en 2010. Cette progression résulte essentiellement des projets de construction financés par le biais du Fonds des routes, du Fonds d'investissements publics administratifs et du Fonds pour l'entretien et la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat.

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution des dépenses d'investissement par rapport au PIB.

**Tableau 98 : Evolution des dépenses d'investissement par rapport au PIB**

Année	Dépenses d'investissement (EUR en millions)	PIB (SEC 95)	Dépenses d'investissement par rapport au PIB
2002	1 039,1	23.992	4,33%
2003	1 289,4	25.834	4,99%
2004	1 297,8	27.456	4,73%
2005	1 488,8	30.282	4,92%
2006	1 666,6	34.150	4,88%
2007	1 339,9	37.466	3,58%
2008	3 703,1	39.348	9,41%
2009	1 652,8	35.402	4,67%
2010	1 817,0	36.278	5,01%

Tableau : Cour des comptes

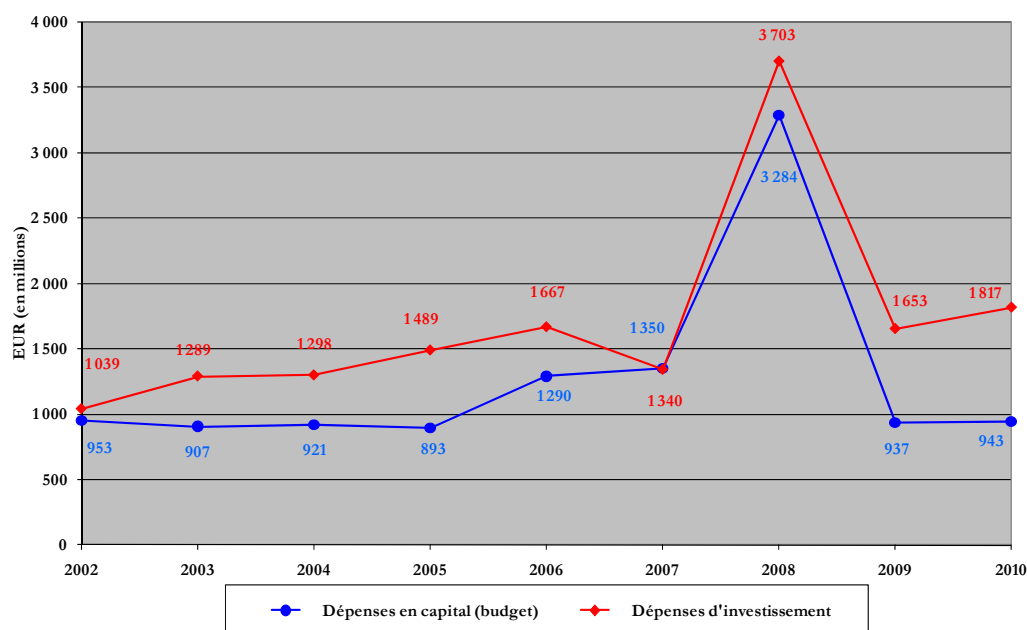
La Cour reproduit ci-après un tableau et un graphique documentant l'évolution des dépenses d'investissement pour la période de 2002 à 2010.

**Tableau 99 : Evolution des dépenses d'investissement (en millions d'euros)**

Exercice	Dépenses en capital (budget)	Alimentations des fonds spéciaux	Dépenses effectives des fonds spéciaux	Différence : alimentations - dépenses des fonds	Dépenses d'investissement	Croissance
2002	952,9	668,5	754,7	-86,2	1 039,1	-
2003	906,8	656,6	1 039,3	-382,7	1 289,4	24,09%
2004	920,9	598,8	975,6	-376,9	1 297,8	0,65%
2005	893,2	625,8	1 221,4	-595,6	1 488,8	14,72%
2006	1 290,1	901,4	1 277,9	-376,6	1 666,6	11,94%
2007	1 349,6	1 072,6	1 062,9	9,7	1 339,9	-19,61%
2008	3 284,4	601,2	1 019,9	-418,7	3 703,1	176,37%
2009	936,6	724,8	1 441,0	-716,2	1 652,8	-55,37%
2010	942,9	788,8	1 662,9	-874,1	1 817,0	9,93%

Tableau : Cour des comptes

**Graphique 100 : Evolution des dépenses en capital et des dépenses d'investissement**



Graphique : Cour des comptes

Il y a lieu de souligner 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 situation unique de 3.703,1 millions d'euros en 2008. En faisant abstraction de la participation exceptionnelle dans le capital social d'une banque se chiffrant à 2.400 millions d'euros, les dépenses d'investissement ne s'élèvent qu'à seulement 1.303,1 millions d'euros en 2008.

En 2009, les dépenses d'investissement affichent une progression impressionnante de l'ordre de 26,84% en passant à 1.652,8 millions d'euros. Pour 2010, la croissance est moins accentuée avec 9,93%, ce qui porte les dépenses d'investissement à 1.817 millions d'euros.

A partir de 2011, le niveau des dépenses d'investissement ne devrait plus croître. En effet, le Gouvernement a décidé de maintenir le volume des investissements publics à un niveau élevé (supérieur à 4% du PIB) en les plafonnant au niveau de 2010, et ceci jusqu'à la fin de la législature. Le Gouvernement n'a prévu aucun nouveau projet d'envergure, les travaux en cours seront terminés et plusieurs projets en étude seront décalés dans le temps. Pour la période de 2011 à 2014, tous les projets d'investissements seront revus et soumis à une analyse critique, notamment quant à leurs coûts, leurs délais et leur faisabilité. Sur base d'objectifs financiers, dont les critères restent à être déterminés, un ordre de priorité des projets sera

établi. En effet, tel qu'annoncé dans la déclaration gouvernementale du 29 juillet 2009, tous les nouveaux projets sont en principe soumis à une réserve de financement.

### 6.3.2 La situation financière des principaux fonds d'investissement suivant le projet de budget 2010

Afin de pouvoir apprécier le niveau des dépenses d'investissement de l'Etat, la Cour se base sur une analyse de la situation financière des treize principaux fonds d'investissement. Pour obtenir un aperçu de la situation globale, la Cour prend en considération non seulement les constructions érigées en régie propre par l'Etat, mais également celles réalisées par le biais de tiers (ex. : Fonds pour la loi de garantie, Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales, Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières).

Il ressort des tableaux suivants que, pour les exercices 2008 à 2010, les dépenses dépassent les recettes et qu'ainsi le niveau des avoirs des treize principaux fonds d'investissement devrait baisser sensiblement.

**Tableau 101 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement**  
**Situation effective 2008**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2008	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2008
Fonds pour les monuments historiques	16 790 690	20 000 000	20 000 000	7 102 254	29 688 435
Fonds pour la gestion de l'eau	122 070 669	15 000 000	65 000 000	64 835 051	122 235 618
Fonds d'équipement sportif national	31 458 259	19 000 000	19 000 000	15 012 168	35 446 092
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	170 950 973	63 500 000	63 500 000	72 583 643	161 867 330
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	52 425 675	6 825 000	6 825 000	14 160 947	45 089 728
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	147 784 785	33 500 000	33 500 000	40 875 870	140 408 915
Fonds d'investissements publics administratifs	165 272 941	48 300 000	48 300 000	75 093 518	138 479 423
Fonds d'investissements publics scolaires	179 885 274	44 100 000	44 100 000	111 820 495	112 164 779
Fonds des routes	123 771 976	10 500 000	111 943 033	82 992 188	152 722 821
Fonds du rail	263 607 297	110 500 000	305 689 621	275 177 429	294 119 489
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38 136 170	3 500 000	3 500 000	720 404	40 915 766
Fonds pour la loi de garantie	96 868 379	7 350 000	14 359 886	54 731 334	56 496 931

Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	17 498 477	65 025 000	65 025 000	51 482 815	31 040 662
<b>Total</b>	<b>1 426 521 566</b>	<b>447 100 000</b>	<b>800 742 541</b>	<b>866 588 117</b>	<b>1 360 675 990</b>
Différence entre recettes et dépenses :			<b>-65 845 576</b>		

Source chiffres : compte général provisoire 2008 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 102 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement**  
**Situation projetée 2009**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2009	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2009
Fonds pour les monuments historiques	29 688 435	20 000 000	20 000 000	22 997 138	26 691 297
Fonds pour la gestion de l'eau	122 235 618	16 540 000	17 861 498	70 000 000	70 097 116
Fonds d'équipement sportif national	35 446 092	20 000 000	20 000 000	41 446 091	14 000 001
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	161 867 330	67 000 000	67 000 000	80 000 000	148 867 330
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	45 089 728	7 000 000	7 000 000	15 077 464	37 012 264
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	140 408 915	34 000 000	34 000 000	74 010 175	100 398 740
Fonds d'investissements publics administratifs	138 479 423	50 000 000	50 000 000	78 705 818	109 773 605
Fonds d'investissements publics scolaires	112 164 779	46 000 000	46 000 000	82 098 491	76 066 288
Fonds des routes	152 722 821	11 000 000	111 000 000	109 047 680	154 675 141
Fonds du rail	294 119 489	122 500 000	306 016 415	324 331 792	275 804 112
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	40 915 766	4 000 000	4 000 000	19 250 000	25 665 766
Fonds pour la loi de garantie	56 496 931	50 000 000	57 185 133	70 557 229	43 124 835
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	31 040 662	65 000 000	65 000 000	65 700 000	30 340 662
<b>Total</b>	<b>1 360 675 990</b>	<b>513 040 000</b>	<b>805 063 046</b>	<b>1 053 221 878</b>	<b>1 112 517 158</b>
Différence entre recettes et dépenses :			<b>-248 158 832</b>		

Source chiffres : projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 103 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement**  
**Situation projetée 2010**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2010	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2010
Fonds pour les monuments historiques	26 691 297	11 300 000	11 300 000	25 827 420	12 163 877
Fonds pour la gestion de l'eau	70 097 116	25 700 000	25 700 000	75 330 000	20 467 116
Fonds d'équipement sportif national	14 000 001	19 980 800	19 980 800	33 980 800	1
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	148 867 330	60 000 000	60 000 000	85 000 000	123 867 330
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	37 012 264	7 530 000	7 530 000	16 761 071	27 781 193
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	100 398 740	34 000 000	34 000 000	67 500 558	66 898 182
Fonds d'investissements publics administratifs	109 773 605	53 250 000	53 250 000	133 953 632	29 069 973
Fonds d'investissements publics scolaires	76 066 288	48 620 000	48 620 000	77 465 036	47 221 252
Fonds des routes	154 675 141	11 000 000	111 000 000	140 839 902	124 835 239
Fonds du rail	275 804 112	130 755 703	317 532 061	326 852 329	266 483 844
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	25 665 766	5 000 000	5 000 000	11 000 000	19 665 766
Fonds pour la loi de garantie	43 124 835	33 100 000	40 464 761	80 901 983	2 687 613
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	30 340 662	55 000 000	55 000 000	70 200 000	15 140 662
<b>Total</b>	<b>1 112 517 158</b>	<b>495 236 503</b>	<b>789 377 622</b>	<b>1 145 612 731</b>	<b>756 282 049</b>
Différence entre recettes et dépenses :			<b>-356 235 109</b>		

Source chiffres : projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes

Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, le total des avoirs s'est chiffré à 1.426,5 millions d'euros. Il devrait atteindre 756,3 millions d'euros au 31 décembre 2010, ce qui équivaldrait à une régression de 670,2 millions d'euros (46,98%).

Selon le projet de budget 2010, les avoirs des principaux fonds spéciaux d'investissement diminueraient de 356,2 millions d'euros ou de 32,02% au cours de l'exercice 2010. Sans la prise en compte des produits d'emprunt de l'exercice 2010, cette diminution serait encore plus importante et se chiffrerait à 556,2 millions d'euros pour l'exercice 2010.

S'il était fait abstraction des produits d'emprunt des exercices 2006 à 2010 (emprunts pour un montant global de 732 millions d'euros à charge du Fonds du rail et de 600 millions d'euros à charge du Fonds des routes), la capacité de financement des fonds d'investissement se trouverait transformée en un besoin de financement au cours de l'exercice 2010.

### 6.3.3 La situation financière des principaux fonds d'investissement suivant le programme pluriannuel des dépenses en capital 2009-2013

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 (2009-2013) du projet de budget 2010 (volume II).

La Cour tient tout d'abord à réitérer ses remarques concernant la ventilation des dépenses par projet et l'exhaustivité des informations liées aux projets.

En effet, la circulaire budgétaire de 2010 (Annexe à la circulaire tableau IX) précise que les propositions budgétaires des différents fonds d'investissement doivent être étayées d'un programme pluriannuel reprenant tous les projets commencés et en cours d'exécution pendant la période quinquennale. La Cour tient à noter que cette ventilation des dépenses par projet fait défaut pour le Fonds pour les monuments historiques et le Fonds d'équipement sportif national.

De plus, pour les différents projets, il y a lieu de fournir certains détails dont notamment les autorisations légales, les coûts autorisés, les coûts adaptés, les paiements effectués à charge des exercices antérieurs et des exercices postérieurs au programme. A ce propos, la Cour a constaté que ces informations complémentaires manquent pour le Fonds du rail, le Fonds des raccordements ferroviaires internationaux, le Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières et le Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales.

**Tableau 104 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement  
Situation projetée 2011**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2011	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2011
Fonds pour les monuments historiques	12 163 877	11 300 000	11 300 000	12 163 877
Fonds pour la gestion de l'eau	20 467 116	35 834 000	97 600 000	-41 298 884
Fonds d'équipement sportif national	1	29 000 000	29 000 000	1
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	123 867 330	65 000 000	85 000 000	103 867 330
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	27 781 193	8 000 000	26 000 000	9 781 193
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	66 898 182	36 000 000	67 610 100	35 288 082
Fonds d'investissements publics administratifs	29 069 973	55 800 000	138 470 000	-53 600 027
Fonds d'investissements publics scolaires	47 221 252	50 900 000	117 530 000	-19 408 748
Fonds des routes	124 835 239	162 000 000	166 220 000	120 615 239
Fonds du rail	266 483 844	370 910 000	352 825 000	284 568 844

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2011	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2011
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	19 665 766	6 000 000	15 000 000	10 665 766
Fonds pour la loi de garantie	2 687 613	16 050 000	80 780 000	-62 042 387
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	15 140 662	55 000 000	59 500 000	10 640 662
<b>Total</b>	<b>756 282 049</b>	<b>901 794 000</b>	<b>1 246 835 100</b>	<b>411 240 949</b>

Différence entre recettes et dépenses :

-345 041 100

Source chiffres : programme pluriannuel des dépenses en capital (2009-2013) du projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 105 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement**  
**Situation projetée 2012**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2012	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2012
Fonds pour les monuments historiques	12 163 877	11 300 000	8 564 800	14 899 077
Fonds pour la gestion de l'eau	-41 298 884	40 834 000	105 000 000	-105 464 884
Fonds d'équipement sportif national	1	30 000 000	30 000 000	1
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	103 867 330	70 000 000	90 000 000	83 867 330
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	9 781 193	8 500 000	22 040 000	-3 758 807
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	35 288 082	37 800 000	64 303 300	8 784 782
Fonds d'investissements publics administratifs	-53 600 027	56 400 000	99 030 000	-96 230 027
Fonds d'investissements publics scolaires	-19 408 748	52 100 000	139 790 000	-107 098 748
Fonds des routes	120 615 239	162 500 000	175 160 000	107 955 239
Fonds du rail	284 568 844	383 705 000	400 014 000	268 259 844
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	10 665 766	6 000 000	15 000 000	1 665 766
Fonds pour la loi de garantie	-62 042 387	16 540 000	101 420 000	-146 922 387
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	10 640 662	55 000 000	58 650 000	6 990 662
<b>Total</b>	<b>411 240 949</b>	<b>930 679 000</b>	<b>1 308 972 100</b>	<b>32 947 849</b>

Différence entre recettes et dépenses :

-378 293 100

Source chiffres : programme pluriannuel des dépenses en capital (2009-2013) du projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes



**Tableau 106 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement**  
**Situation projetée 2013**

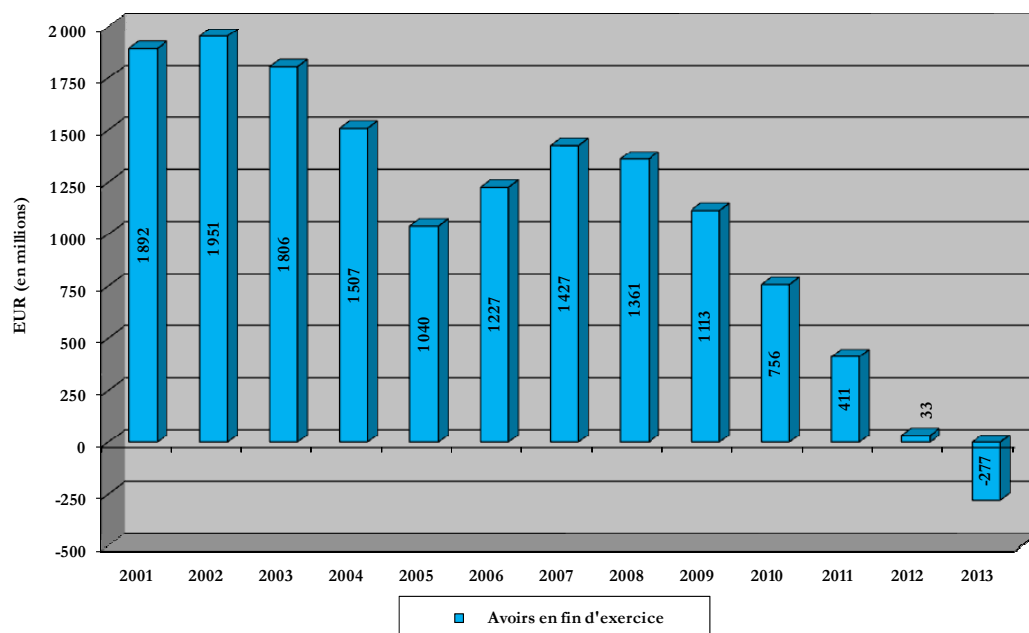
Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2013	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2013
Fonds pour les monuments historiques	14 899 077	11 300 000	6 098 760	20 100 317
Fonds pour la gestion de l'eau	-105 464 884	115 834 000	112 900 000	-102 530 884
Fonds d'équipement sportif national	1	30 000 000	30 000 000	1
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	83 867 330	80 000 000	110 000 000	53 867 330
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	-3 758 807	9 000 000	9 640 000	-4 398 807
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	8 784 782	39 300 000	74 777 400	-26 692 618
Fonds d'investissements publics administratifs	-96 230 027	57 000 000	67 500 000	-106 730 027
Fonds d'investissements publics scolaires	-107 098 748	53 000 000	113 080 000	-167 178 748
Fonds des routes	107 955 239	165 000 000	159 200 000	113 755 239
Fonds du rail	268 259 844	402 383 000	494 735 000	175 907 844
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	1 665 766	6 000 000	15 000 000	-7 334 234
Fonds pour la loi de garantie	-146 922 387	17 130 000	100 490 000	-230 282 387
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	6 990 662	55 000 000	57 800 000	4 190 662
<b>Total</b>	<b>32 947 849</b>	<b>1 040 947 000</b>	<b>1 351 221 160</b>	<b>-277 326 311</b>
Différence entre recettes et dépenses :		-310 274 160		

Source chiffres : programme pluriannuel des dépenses en capital (2009-2013) du projet de budget 2010 ; tableau : Cour des comptes

Il ressort tout d'abord du tableau ci-dessus que sept des treize fonds d'investissement devraient afficher au 31 décembre 2013 un solde négatif et qu'ils devraient être dotés de fonds supplémentaires en vertu de 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. »

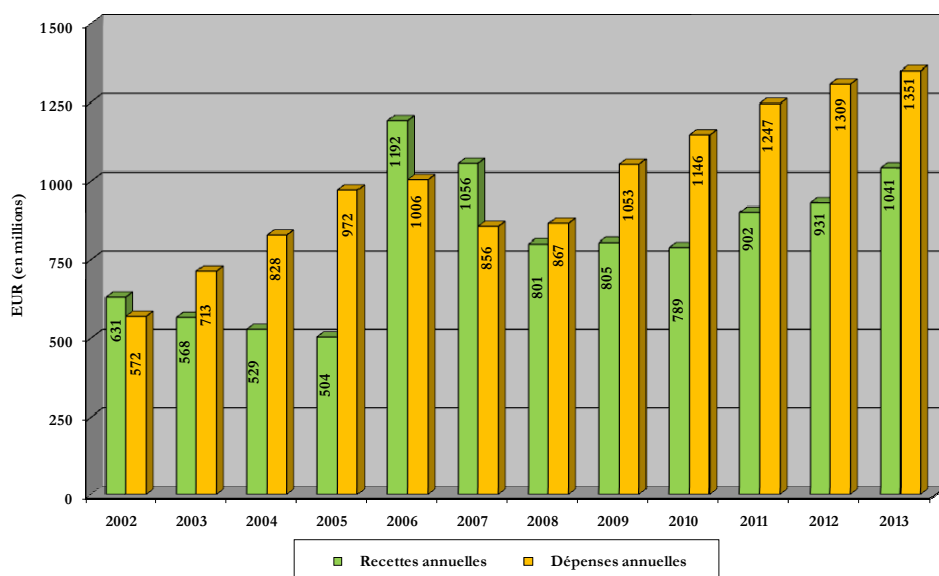
Par ailleurs, la Cour constate que les avoirs des treize principaux fonds d'investissement continuent à diminuer progressivement au cours des années 2011 à 2013. En effet, le total des avoirs atteindrait 411.240.949 euros au 31 décembre 2011 pour se retrouver à seulement 32.947.849 euros au 31 décembre 2012.

D'après les chiffres du plan quinquennal 2010, le besoin de financement devrait apparaître au cours de l'exercice 2013 étant donné que les avoirs de ces fonds afficheraient un solde négatif de -277.326.311 euros au 31 décembre 2013.

**Graphique 107 : Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement**

Graphique : Cour des comptes

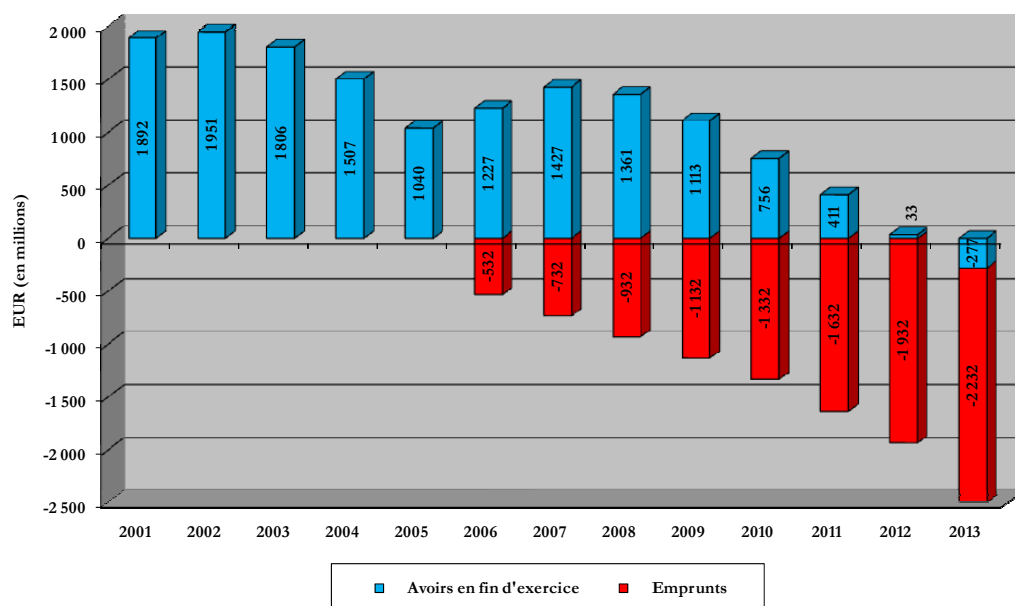
Finalement, il y a lieu de constater que les fonds d'investissement connaissent une évolution semblable à celle de l'ensemble des fonds spéciaux de l'Etat. En effet, les dépenses d'investissement sont en augmentation et excèdent les recettes depuis 2008.

**Graphique 108 : Evolution des recettes et des dépenses des fonds d'investissement**

Graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique ci-dessous que le financement du futur programme d'investissement du Gouvernement devrait être largement assuré par le recours à des emprunts.

**Graphique 109 : Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement**



*Graphique : Cour des comptes*

Le programme pluriannuel table pour la période de 2011 à 2013 sur des produits d'emprunt de l'ordre de 0,90 milliard d'euros, répartis à raison de respectivement 450 millions d'euros à charge du Fonds du rail et du Fonds des routes. Abstraction faite de ces produits d'emprunt, la capacité de financement des fonds d'investissement se transformerait déjà au cours de l'année 2009 en un besoin de financement. Pour l'exercice 2013, le solde négatif des avoirs des fonds d'investissement serait alors de l'ordre de -2,51 milliards d'euros.

## 6.4 Conclusion

L'affectation des plus-values de recettes des exercices 2006 à 2008 permet de fournir une vue actualisée de l'état financier des fonds spéciaux. Fin 2010, des réserves de l'ordre de 1.159 millions d'euros se seraient accumulées dans les fonds spéciaux de l'Etat. La Cour tient à noter qu'en parallèle des emprunts pour un montant total de 1.332 millions d'euros sont prévus. Il en découle que fin 2010, les réserves des fonds spéciaux proviendraient donc uniquement de recettes d'emprunts.

La Cour constate que si le programme pluriannuel était exécuté tel que prévu au volume II du projet de budget sous rubrique, les fonds d'investissement seraient épuisés fin 2012. Il s'ensuivrait que de nouveaux emprunts pour alimenter les fonds en question devraient être émis.

La Cour constate en outre que le Gouvernement a décidé de soumettre à une réserve de financement toutes les nouvelles politiques engendrant des dépenses substantielles. La Cour est d'avis que cette démarche s'impose également en matière de dépenses d'investissement au vu de l'état financier des fonds spéciaux, tout en insistant que des économies doivent être réalisées au niveau des dépenses courantes de l'Etat pour libérer ainsi des fonds servant à alimenter les fonds d'investissement.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 11 novembre 2009.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,  
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](mailto:cour-des-comptes@cc.etat.lu)