

Avis

sur le projet de loi 6200 concernant le budget des recettes
et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1. Introduction.....	5
2. Les prévisions économiques pour 2010	7
2.1 Le contexte économique	7
2.2 Les prévisions économiques : une relance de l'activité menacée par des risques persistants	8
2.3 Les défis de l'après-crise	13
3. Analyse de la situation financière de l'Etat.....	19
3.1 Compte général 2009, budget 2010 et projet de budget 2011	19
3.2 La situation financière de la Trésorerie de l'Etat	21
3.3 Les passifs financiers de l'Etat	24
3.4 Les actifs financiers de l'Etat	31
3.5 Les garanties accordées par l'Etat	41
3.6 Conclusions.....	43
4. Commentaire du budget des recettes	45
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	57
4.4 Conclusions.....	75
5. Commentaire du budget des dépenses	77
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.....	82
5.3 Les finances communales	85
5.4 L'analyse du budget des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat	101
6. Analyse des fonds spéciaux de l'Etat	117
6.1 Un guide pour la gestion de projets de grande envergure	117
6.2 La situation financière des fonds spéciaux	118
6.3 Les dépenses d'investissement	123



1. Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 a été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des députés en date du 6 octobre 2010. 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.

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 2011 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.

Si le niveau des recettes courantes en 2009 était encore en baisse par rapport à l'exercice budgétaire 2008, la moins-value de quelque 700 millions d'euros prévue au budget 2010 par rapport à 2009 ne semble pas se réaliser. Pour 2011, le projet sous rubrique table sur une croissance des recettes courantes de l'ordre de 4,9 % par rapport à 2008. Cette augmentation des recettes est le reflet de l'actuelle reprise économique. Il s'ensuit que les chiffres avancés par le Gouvernement en janvier 2010 dans la 11^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2009-2014 ne sont plus d'actualité. Si au début de l'année, le déficit de l'administration publique pour 2011 était encore chiffré à 2,051 milliards d'euros à politique inchangée, il a été ramené à 1,239 milliards d'euros en octobre. En tenant compte des efforts de réduction du déficit présentés par le Gouvernement pour 2011 de l'ordre de 718 millions d'euros, soit 418 millions d'euros de plus que prévus dans le programme de stabilité, le déficit annoncé par le Gouvernement s'élève à 521,3 millions d'euros au lieu des 1,239 milliards d'euros présentés comme but à atteindre dans le pacte de stabilité. Toutefois, le coût des récentes mesures en faveur des entreprises doit être déduit du montant de 718 millions d'euros.

Il s'ensuit que le retour à l'équilibre budgétaire nominal devrait se faire plus tôt que prévu sans pour autant oublier que de nombreux risques conjoncturels pèsent sur l'actuelle reprise économique.

Cette évolution positive des finances publiques ne doit cependant pas freiner les efforts de réduction du déficit en ce que seules des finances publiques saines permettent de maintenir élevées les dépenses d'investissement sans devoir recourir de manière massive à l'emprunt.

La Cour constate que les mesures d'assainissement budgétaire prévues pour 2011 sont avant tout d'ordre conjoncturel. Les réformes d'ordre structurel n'ont pas encore été finalisées. A ce sujet, la Cour avait écrit dans son avis concernant l'exercice en cours 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. » Cette remarque garde toute son actualité.

Dans ce contexte, la Cour note qu'un projet de loi portant réforme du système de soins de santé et ayant entre autres pour objet la stabilisation financière de l'assurance maladie a été déposé récemment au parlement. Un avant-projet de loi concernant le système de pension devrait également être présenté au Conseil de gouvernement au cours de l'année. Par ailleurs, le Gouvernement a publié en juin un document concernant les réformes dans la Fonction publique et plus particulièrement les réformes en matière salariale et statutaire.

Il s'agit maintenant de mener à bonne fin les travaux entamés afin d'assurer la stabilité des finances publiques dans les années à venir.

La Cour est d'avis que des économies supplémentaires peuvent être réalisées au sein de l'administration centrale aussi bien en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement que les dépenses d'investissement et ce en améliorant l'efficacité de la dépense publique. Les recommandations que la Cour a déjà formulées dans ce domaine sont reprises dans le présent avis.

2. Les prévisions économiques pour 2010

2.1 Le contexte économique

Depuis le deuxième semestre de l'année 2008, la crise économique et financière a mis l'économie luxembourgeoise à rude épreuve.

C'est ainsi que le Gouvernement a mis en œuvre un plan de relance afin de contenir les effets négatifs de la récession sur l'activité économique et l'emploi. Cette politique a entraîné une dégradation des finances publiques par le creusement des déficits budgétaires en 2009 et 2010 et par une augmentation de la dette publique. Il est de la volonté du Gouvernement d'entamer le redressement budgétaire au plus tard à partir de 2011 pour atteindre un solde budgétaire équilibré de l'administration publique en 2014.

D'après le projet de budget 2011 (page 23*), « la stratégie budgétaire à moyen terme que le Gouvernement luxembourgeois a défini dans ce contexte était dès le départ en ligne avec les orientations du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009, d'après lesquelles il s'impose de soutenir l'économie jusqu'à ce que la reprise soit de nouveau pleinement assurée. Aux termes de ces orientations, il s'impose également au Gouvernement d'arrêter simultanément une stratégie crédible de sortie de la crise et d'entamer l'assainissement budgétaire au plus tard en 2011. »

Selon le projet de budget 2011, le déficit de l'administration publique pour 2010 se situerait entre -2% et -2,4% du PIB, tandis que le besoin de financement de l'Etat central serait de -3,9% à -4,4% du PIB. La dette publique a quasiment triplé depuis 2007 et, selon les prévisions du STATEC, devrait atteindre 19,2% du PIB à la fin de 2010.

Des mesures de consolidation budgétaire ont été présentées dans le projet de loi N° 6166 qui a été déposé par le ministre des Finances en date du 30 juillet 2010. Les mesures proposées prévoient la hausse des recettes à travers entre autres l'augmentation du taux maximal d'imposition de 38% à 39% pour la tranche d'imposition dépassant 41.793 euros, l'introduction d'un impôt de crise temporaire de 0,8% sur toutes les catégories de revenus, et le relèvement de la contribution au Fonds pour l'emploi à travers l'augmentation de l'impôt de solidarité de 2,5% à 4% à charge des personnes physiques et de 4% à 5% à charge des collectivités. Côté dépenses, des économies sont prévues principalement au niveau des investissements en matière d'infrastructures publiques.

Pour ce qui est de la croissance économique, une reprise s'est manifestée depuis le troisième trimestre 2009 grâce à une relance des exportations des services alimentée par une demande extérieure accrue. L'activité industrielle s'est également redressée, sans pour autant atteindre les volumes de production d'avant la crise. Ainsi, après une chute du PIB de 3,7% en 2009

par rapport à l'année précédente, le STATEC et le FMI tablent sur une croissance de 3% pour 2010.

La conjoncture en Europe et dans la zone euro a connu un léger rebond au second trimestre de 2010, stimulée par le dynamisme des exportations en Allemagne. La croissance dans la zone euro au second trimestre de 2010 a augmenté de 1% par rapport au trimestre précédent. Le rythme de la reprise devrait cependant devenir plus modéré dans la seconde moitié de l'année dû notamment à un estompement de l'effet des plans nationaux de relance.

C'est dans ce contexte que le projet de budget pour l'exercice 2011 a été déposé en date du 5 octobre 2010 à la Chambre des députés. Force est de constater que les données qui ont servi comme indicateurs de base pour l'élaboration du projet de budget 2011 doivent être appréciées, voire revues en fonction des évolutions à venir.

2.2 Les prévisions économiques : une relance de l'activité menacée par des risques persistants

2.2.1 Le contexte international et européen

Selon les dernières prévisions du FMI, de l'OCDE et de la Commission européenne, la conjoncture mondiale s'est redressée plus rapidement que prévu. Le FMI estime que la production industrielle mondiale a augmenté d'environ 15% et que le commerce mondial a rebondi de plus de 40% pendant le premier semestre 2010. D'après le FMI, la croissance mondiale devrait progresser de 4,8% en 2010 et de 4,2% en 2011.

Or, ces prévisions doivent être relativisées. La croissance est forte en Asie, en Amérique latine, et assez forte en Afrique. Dans beaucoup de pays émergents, la consommation des ménages atteint un niveau élevé et accélère la croissance ainsi que l'investissement. En revanche, la croissance s'annonce incertaine aux Etats-Unis et reste faible en Europe. La faible confiance des consommateurs et la baisse des revenus des ménages continuent de peser sur la demande dans les économies avancées.

Les projections de croissance du FMI pour la zone euro sont de 1,7% pour 2010 et de 1,5% pour 2011. Aux Etats-Unis, la croissance devrait atteindre 2,6% en 2010 et 2,3% en 2011. Les taux de croissance annuels des pays émergents seraient de 7,1% en 2010 et de 6,4% en 2011.

D'après les perspectives économiques d'octobre 2010 du FMI, « les projections de croissance risquent d'être révisées à la baisse plutôt qu'à la hausse. La situation financière et macroéconomique va probablement rester instable aussi longtemps que les faiblesses économiques fondamentales persistent et que les réformes nécessaires ne sont pas achevées » (FMI, p. 20).

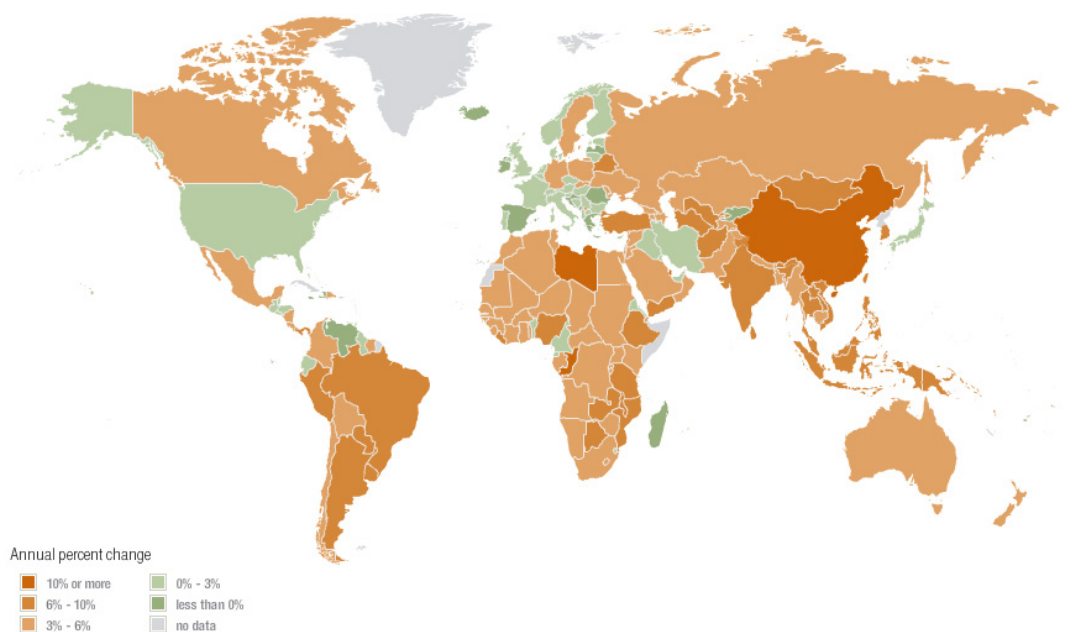
La situation de l'économie mondiale peut être illustrée par les graphiques suivants présentant les croissances régionales projetées des PIB pour les années 2010 et 2011 (selon le FMI).

Graphique 1 : Croissance du PIB en volume 2010

IMF Data Mapper ®

Real GDP growth (2010)

Source: World Economic Outlook (October 2010)

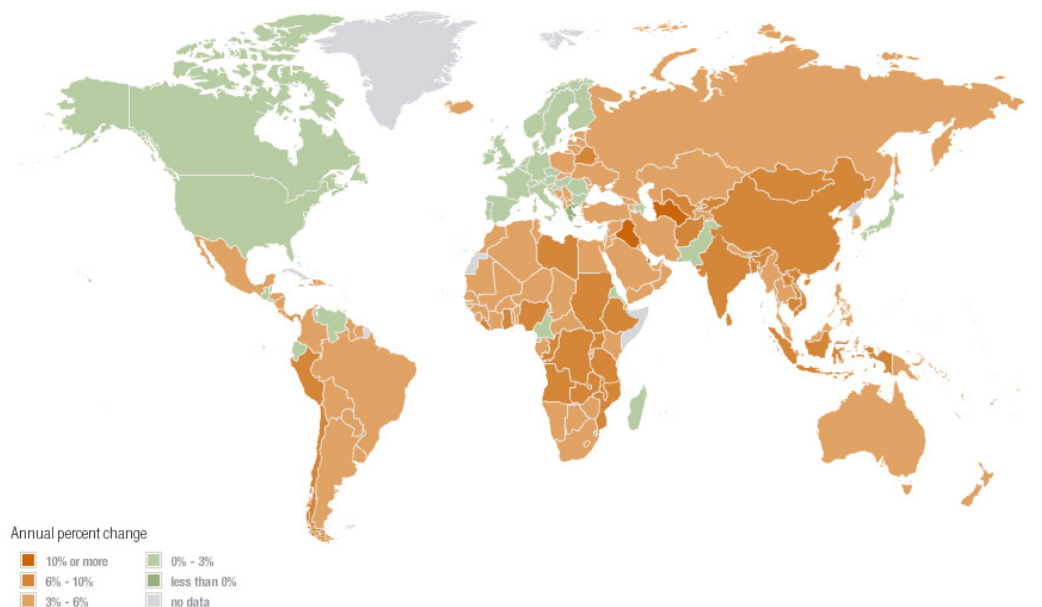


Graphique 2 : Croissance du PIB en volume 2011

IMF Data Mapper ®

Real GDP growth (2011)

Source: World Economic Outlook (October 2010)



Selon le FMI d'importants risques pèsent sur la reprise de l'économie mondiale.

Le premier risque réside dans une croissance sans création d'emploi. Dans certains pays, la croissance pourrait ne pas être suffisante pour faire reculer le chômage. Dans d'autres, elle sera significative, mais les gains de productivité vont bloquer la création d'emplois. Ceci est d'autant plus grave que, comme le FMI et l'Organisation internationale du travail (OIT) l'ont souligné, la crise a détruit 30 millions d'emplois alors même que 450 millions de jeunes vont arriver sur le marché mondial du travail dans les dix ans à venir.

Par ailleurs, le taux de chômage aux Etats-Unis devrait rester très élevé avec 9,6% et celui de la zone euro serait de 10% pour 2011.

La reprise de la croissance mondiale risque également d'être hypothéquée par le déséquilibre des finances publiques. Le volume des emprunts des pays de la zone euro, arrivant à échéance fin 2011, pourrait créer des nouvelles tensions sur les marchés financiers en raison des besoins élevés de refinancement de certains de ces pays. C'est la raison pour laquelle le FMI recommande une baisse du déficit d'environ un point du PIB en moyenne à partir de 2011. Le Conseil européen a, pour sa part, réitéré en date des 10 et 11 décembre 2009 ses conclusions « sur la stratégie de sortie dans le domaine budgétaire et rappelle que cette stratégie prévoit un effort d'assainissement annuel bien supérieur au chiffre de 0,5% du PIB, conjugué à des réformes structurelles destinées à soutenir la viabilité à long terme des

finances publiques. L'assainissement budgétaire devrait être entamé au plus tard en 2011 et plus tôt dans certains Etats membres où la situation économique le permet, pour autant que les prévisions de la commission continuent d'indiquer que la reprise se confirme et s'auto-alimente » (note de transmission EUCO6/09, page 4, point 8).

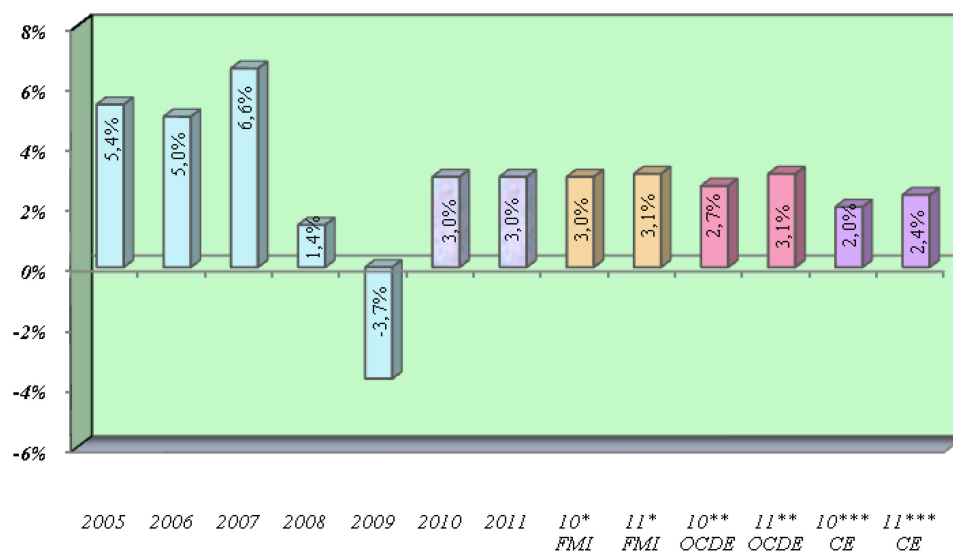
Finalement, le FMI met en avant le danger éventuel d'une « guerre des monnaies » entre les devises plus importantes.

2.2.2 Les prévisions économiques pour le Luxembourg

Le Gouvernement a retenu, dans le projet de budget pour l'exercice 2011, l'hypothèse de croissance du STATEC qui table sur un taux annuel de progression du PIB de 3% pour 2010 et 2011. Ces prévisions rejoignent celles établies par le FMI en octobre 2010 qui prévoient 3% de croissance pour 2010 et 3,1% pour 2011. L'OCDE projette une croissance de 2,7% en 2010 et de 3,1% en 2011. A noter finalement que les prévisions pluriannuelles établies par la Commission européenne au courant du printemps 2010 sont plus pessimistes et prévoient une croissance de 2% en 2010 et de 2,4% en 2011.

Le graphique suivant reprend les scénarios établis par les différents organismes susmentionnés.

Graphique 3: Evolution de la croissance économique



Source chiffres: STATEC (octobre 2010), *FMI (octobre 2010), **OCDE (septembre 2010), ***CE (printemps 2010); graphique: Cour des comptes

Il en ressort que l'économie nationale a perdu de son dynamisme de l'avant-crise. Avant la crise, la croissance avoisinait 4,5% à 5%. Or, d'après les dernières prévisions du STATEC, la croissance potentielle dans les années à venir se situerait entre 2 et 2,5%, ce qui serait inférieure à celle de la zone euro estimée à 3%.

D'après les derniers chiffres du STATEC, le taux de chômage s'est établi à 6,1% au mois d'août 2010.

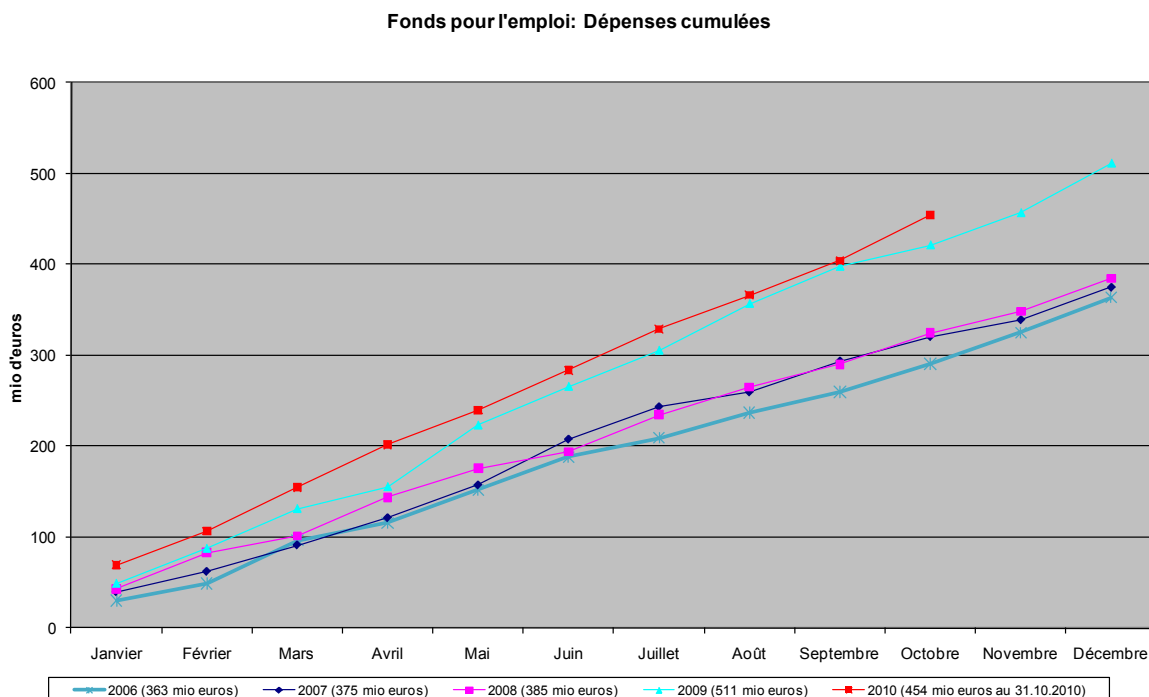
Il est prévu que le chômage monte encore davantage pour atteindre 6,5% en 2011. En incluant les personnes profitant d'une mesure pour l'emploi auprès de l'ADEM, le chômage se situerait aux alentours de 8% en 2011.

Les répercussions sur le budget de l'Etat sont immédiates. En 2010, la hausse constatée en 2009 des paiements mensuels à charge du Fonds pour l'emploi s'est poursuivie. Au cours des mois de septembre et d'octobre 2010, les dépenses mensuelles du fonds se sont élevées à quelque 38, respectivement 50 millions d'euros. Pour 2011, la dotation extraordinaire pour le Fonds pour l'emploi augmente de 60 millions d'euros et la contribution du produit des impôts de solidarité à ce fonds augmente de 87,5 millions.

D'après le projet de budget 2011 (p. 34*), « le niveau élevé du chômage qui semble persister, ainsi que les nombreuses mesures en faveur de l'emploi (chômage partiel, initiatives pour l'emploi, etc.) entraînent en 2011 quelque 557 millions d'euros de dépenses alors que les dépenses de ce fonds spécial n'ont jusqu'en 2008 jamais dépassé 384 millions d'euros ».

Le graphique suivant illustre l'évolution des dépenses mensuelles cumulées du Fonds pour l'emploi pour les exercices 2006-2010.

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



Source chiffres : SAP ; graphique : Cour des comptes

2.3 Les défis de l'après-crise

Dans ce qui suit, la Cour traite, d'une part, du concept d'un développement budgétaire durable et, propose d'autre part, des améliorations au niveau de l'efficacité de la gestion des deniers publics en s'appuyant sur une série de constatations et recommandations faites par elle dans des avis et rapports antérieurs.

2.3.1 Concept d'un développement durable

Dans son avis sur le projet de budget pour l'exercice 2010, la Cour s'est prononcée sur les défis de l'après-crise. Ainsi elle a fait remarquer qu'« 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. » (page 11 de l'avis sur le projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2010).

Cette réflexion était à la fois partagée par le rapporteur du projet de budget 2010 et par le Conseil d'Etat dans son avis du projet de budget 2010. Le Conseil d'Etat a écrit dans son avis N° 6100 01 « que le programme gouvernemental présenté à la Chambre des députés le 29 juillet 2009 propose d'élaborer un „indicateur composite du bien-être au-delà de l'indicateur traditionnel PIB/tête en vue de mesurer le progrès de la société et du bien-être dans une optique de long terme“. La croissance économique doit en effet s'inscrire dans le contexte plus large du développement durable protégeant l'environnement et préservant les perspectives d'avenir des générations futures. Dans une telle perspective, le Conseil d'Etat encourage le Gouvernement à élargir le débat de la croissance: il est peu probable que l'économie luxembourgeoise puisse maintenir un taux de croissance égal au double de la moyenne de la zone Euro, mais en plus il n'est pas certain qu'un tel objectif soit souhaitable dans le cadre d'une politique fondée sur une logique de développement durable » (« La croissance économique doit être analysée aussi sur la toile de fond du développement durable », doc. p. N° 6100 01 page 5).

Dans son discours sur l'état de la nation 2010 tenu le 5 mai 2010, le Premier ministre a exprimé son souhait de s'orienter vers un développement budgétaire durable. La Cour regrette toutefois

que le projet de budget 2011 ne fasse aucune allusion au concept d'un développement budgétaire durable.

A rappeler que déjà dans le programme gouvernemental, présenté en date du 29 juillet 2009, le Gouvernement a retenu « qu'ensemble avec le Conseil supérieur pour un Développement durable (CSDD) et le Conseil économique et social (CES), l'Observatoire de la Compétitivité développe un indicateur composite du bien-être au-delà de l'indicateur traditionnel PIB/tête en vue de la mesure du progrès de la société et du bien-être dans une optique de long terme. Cet indicateur, qui tient compte des développements internationaux en la matière, est mis en place en se basant sur les statistiques et les bases de données officielles fournies par le STATEC. » (page56).

A ce titre, la Cour renvoie au modèle allemand qui a été mis en place au courant des années 90.

En effet, à cette époque, l'Allemagne a élaboré un système de comptabilité verte ancré sur le développement durable dans le but de réorienter la politique économique vers une efficacité et une durabilité accrues.

A l'origine de cette initiative a été la remise en cause de la possibilité d'une croissance économique illimitée. Dès lors, les autorités allemandes ont reconnu le besoin d'instruments d'analyse économique plus complets, plus adaptés et plus réalistes.

En effet, les systèmes comptables traditionnels tels que le Système européen de comptabilité nationale (SEC 95) de l'Union européenne se basent implicitement sur la présomption d'une croissance économique sans limites naturelles. Ils ignorent la contribution des biens et des services environnementaux au système économique. Le SEC part de l'hypothèse que les ressources naturelles sont des biens inépuisables et que les déchets de la production peuvent être absorbés infiniment.

Or, dans les années '80, il est devenu de plus en plus évident que le niveau de vie de la population n'a pas évolué au même rythme que la croissance économique. La question de la viabilité du PIB comme mesure de bien-être social s'est alors posée et le besoin de prendre en compte des indicateurs du développement durable s'est imposé.

En Allemagne, sur proposition du comité économique du Bundestag, un groupe de travail de l'Agence fédérale de la statistique (sous la direction de M. Walter Radermacher) a développé un système innovateur de comptabilité, à savoir les « Umwelt-ökonomische Gesamtrechnungen (UGR) ». Au ministère de l'Environnement, un comité de représentants des branches économique, syndicale et environnementale a été créé afin de générer un consensus social pour les UGR.

Afin de corriger et de compléter le PIB en fonction des coûts environnementaux, l'instauration d'un « Ökosozialprodukt (ÖSP) », une sorte de PIB vert qui cherche à intégrer le coût de la dégradation des ressources naturelles, a été envisagé. En pratique, le ÖSP mesure ce qui peut être consommé chaque année sans appauvrissement environnemental. Or, d'après l'Agence fédérale de la statistique, le ÖSP n'est pas quantifiable en chiffres absolus car il s'avérerait impossible d'évaluer la valeur du patrimoine naturel en termes monétaires.

Par conséquent, les UGR se présentent comme un concept plus intégral d'indicateurs de performance quantitatifs et qualitatifs. Dans leur ensemble, ils examinent la relation entre les coûts environnementaux et la croissance économique et sont définis de la manière suivante :

« Die UGR haben das Ziel, drei Formen der Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft und Umwelt zu beschreiben: Umweltbelastungen, Umweltzustand und Umweltschutzmaßnahmen. Die Grundidee ist, von der üblichen Beschreibung von Arbeit und Kapital in einer Volkswirtschaft auszugehen und diese Beschreibung um den „Faktor Natur“ zu ergänzen.» (Statistisches Bundesamt Deutschland).

Les UGR sont aujourd'hui à la base de la stratégie de développement durable du Gouvernement. Cette stratégie a été définie en avril 2002 dans le document « Perspektiven in Deutschland » et est ancrée sur des indicateurs de performance qui sont issus en partie de l'UGR, comme par exemple :

- Indikator 1: Rohstoffe- und Energieproduktivität
- Indikator 2: Treibhausgasemissionen
- Indikator 4: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsflächen
- Indikator 11: Transportaufkommen
- Indikator 13: Luftschadstoffe

« Um die Wirksamkeit dieser Strategie, Erfolge wie auch Misserfolge, messbar zu machen, wurden auf der politischen Ebene geeignete Indikatoren ausgewählt. Sie sind zum großen Teil mit quantitativen Zielvorgaben versehen und zeigen für 21 verschiedene Themenbereiche, inwieweit die Entwicklung von Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft den gesetzten Erwartungen und Zielen entspricht. » (Indikatorenbericht 2010, Statistisches Bundesamt).

Les résultats obtenus concernent surtout les informations relatives aux ressources, aux impacts et aux dépenses de domaines environnementaux spécifiques.

2.3.2 Améliorer l'efficacité de la gestion des deniers publics

Lorsque le ministre des Finances a présenté en date du 13 avril 2010 les propositions initiales du Gouvernement visant à réduire le déficit des finances publiques, il a également fixé l'objectif d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Or, le projet de budget 2011 ne contient aucune proposition nouvelle pour une meilleure gestion des deniers publics.

La Cour tient à rappeler qu'une de ses priorités est de publier des rapports visant à améliorer l'efficacité de la gestion des recettes et des dépenses de l'Etat.

Ainsi, dans le cadre de son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008, elle a plaidé pour une réforme budgétaire. En outre, elle a rédigé un guide ayant pour objectif la gestion de projets de grande envergure, financés par le biais de fonds spéciaux (voir à ce sujet le point 6.1. du présent avis). Côté recettes de l'Etat, la Cour est en train d'élaborer un rapport spécial concernant la qualité de la planification des recettes fiscales.

Dans son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008, la Cour a d'abord présenté les grandes lignes qui caractérisent la loi organique relative aux lois de finances (« LOLF »), promulguée en France en 2007 et modifiée par la suite. La Cour en a tiré une série de conclusions quant à un nouveau modèle de comptabilité publique pour le Luxembourg.

Ainsi la Cour a précisé que « l'appréciation de la performance est au cœur de la réforme induite par la LOLF qui tend à substituer une logique de résultat à une logique de moyens. A ce titre, elle vise à modifier en profondeur les modes de gestion de l'Etat qui mènent à la nouvelle nomenclature budgétaire et accordent une grande liberté d'action aux gestionnaires.

Afin de permettre au parlement de mieux exercer son pouvoir, chaque programme comporte un certain nombre d'objectifs (en moyenne 5) qui permettent d'aborder l'action publique de différents points de vue. A ces objectifs sont associés des indicateurs (en moyenne 2) permettant d'en apprécier de manière claire et objective la réalisation.

Les différentes catégories d'objectifs associés aux programmes sont :

- les objectifs d'efficacité socio-économique : ils mettent en avant les effets économiques, sociaux, environnementaux, culturels et sanitaires attendus de l'action de l'Etat. Par exemple, dans le cadre des programmes de la Police nationale et de la Gendarmerie, l'amélioration du taux d'élucidation des enquêtes ;
- les objectifs de qualité de service : ils ont trait à la qualité du service rendu à l'utilisateur. Par exemple, l'amélioration de l'accueil dans les commissariats et les gendarmeries ;

- les objectifs d'efficacité de gestion (ou d'efficience) : ils sont liés à une volonté d'optimiser l'utilisation des moyens en les rapportant à l'activité de l'administration. Par exemple, l'optimisation de la répartition des effectifs de police et de gendarmerie, en fonction de l'évolution de la démographie et de la délinquance.

Les indicateurs de performance sont préparés pour rendre compte de la manière dont les objectifs sont atteints. Un « bon » indicateur de performance doit être pertinent (pour permettre d'apprécier les résultats réellement obtenus), être disponible à intervalles réguliers (pour se prêter à des comparaisons), être compréhensible, de fiabilité incontestable, tout en étant élaboré à un coût raisonnable ». (pages 41 et 42).

La Cour est d'avis « qu'il est essentiel d'étudier à fond la mise en pratique de la nouvelle loi organique en France pour éviter les erreurs commises et adapter, le cas échéant, la réforme aux nécessités luxembourgeoises. La Cour des comptes luxembourgeoise recommande d'optimiser le cadre budgétaire existant en le complétant par des instruments-clés introduits par la LOLF. Partant la Cour :

- souscrit pleinement les objectifs poursuivis par la LOLF (le développement d'une culture de résultat) ;
- recommande d'étoffer la maquette budgétaire actuelle par les principaux outils de la LOLF ;
- préconise d'optimiser les instruments budgétaires existants, notamment ceux prévus par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat » (page 51).

En effet, « le Luxembourg se trouve dans une situation analogue à celle de la France avant la mise en place de la LOLF. En effet, malgré la réforme entamée en 1999 en matière de budget et de comptabilité de l'Etat, les carences sur le plan de l'information budgétaire sont restées importantes. En effet, la comptabilité budgétaire actuelle ne permet ni de connaître les coûts, respectivement les engagements de l'Etat, ni de déterminer les risques, ni de définir le patrimoine de l'Etat. Pour remédier à cet état des choses, la Cour propose de s'orienter par rapport aux objectifs majeurs de la LOLF et d'en reprendre les principaux outils » (page 51).

Ainsi, « la Cour part du principe que toute politique publique doit être soumise à l'évaluation, vu que l'on ne peut véritablement agir que sur ce qu'on mesure. Donc, l'évaluation de la performance est un outil nécessaire pour mieux gouverner les politiques publiques.

Dès lors, les engagements politiques doivent être documentés par des objectifs et des indicateurs de performance. Ces instruments seront établis par les différents gestionnaires de crédit en

concertation avec les responsables de l'IGF au moment de l'élaboration du projet de budget. Il appartiendra à l'IGF de veiller, lors de l'exécution du budget, au respect des indicateurs et objectifs et de faire en sorte qu'une analyse pourra être faite au moment du dépôt des comptes généraux de l'Etat.

Les administrations de l'Etat seront appelées à s'engager de manière expresse à des objectifs préalablement élaborés. Pour ce qui est des personnes ayant une personnalité distincte de l'Etat, comme par exemple les établissements publics ou les asbl, ces dernières concluront des contrats de performance avec les ministères de tutelle (p.ex. : Université du Luxembourg, Centres de recherche).

Au niveau des fonds spéciaux, il importe que les objectifs soient expressément prévus dans la loi portant création du fonds. Il appartient au ministère ou à l'administration compétente de veiller à une interprétation restrictive de ces missions. Les indicateurs de performance seront à préciser par règlement grand-ducal » (pages 53 et 54).

3. Analyse de la situation financière de l'Etat

Pour donner un aperçu fidèle de la situation financière de l'Etat, il est nécessaire de prendre en compte, dans une perspective pluriannuelle, tous les éléments susceptibles d'influencer la situation financière de l'Etat. Aussi la Cour entend-elle analyser dans le présent chapitre 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 2009, budget 2010 et projet de budget 2011

Lors de l'élaboration du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, le Gouvernement avait retenu une hypothèse de croissance en volume du PIB de 3,0%. Suivant les informations statistiques les plus récentes (conjoncture flash du Statec d'octobre 2010), l'économie a connu en 2009 une variation du PIB en volume de -3,7%. Dans ce contexte, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général provisoire de l'exercice 2009 se présentent comme suit par rapport au budget définitif de l'Etat de 2009 :

Tableau 5 : Budget et compte général 2009

	Budget définitif 2009	Compte général 2009	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	9.188.710.886	8.812.832.405	-375.878.481	-4,09%
- en capital	88.231.160	86.023.298	-2.207.862	-2,50%
Total recettes (1)	9.276.942.046	8.898.855.703	-378.086.343	-4,08%
Dépenses				
- courantes	8.327.136.341	8.566.092.094	238.955.753	2,87%
- en capital	944.140.152	1.118.231.774	174.091.622	18,44%
Total dépenses (2)	9.271.276.493	9.684.323.868	413.047.375	4,46%
Solde des recettes et dépenses (1) - (2)	5.665.553	-785.468.165	-791.133.718	

Source chiffres : budget 2009, compte général 2009 ; tableau : Cour des comptes

La différence entre les recettes attendues (9.277 millions d'euros) et celles effectivement réalisées (8.899 millions d'euros) s'explique par une moins-value de recettes au niveau du budget courant de l'ordre de 573,90 millions d'euros pour les impôts, droits et taxes et d'une plus-

value de 190,19 millions d'euros pour les impôts directs. Par ailleurs, les recettes en capital affichent de leur côté une moins-value de 2,21 millions d'euros.

Si l'on compare les dépenses prévues (9.271 millions d'euros) avec celles effectivement opérées (9.684 millions d'euros), la différence observée résulte principalement de la majoration des dépenses relatives aux dotations de fonds de réserve (+140,80 millions d'euros) et aux octrois de crédits aux entreprises et institutions financières ainsi qu'aux participations dans ces dernières (+123,48 millions d'euros).

Par rapport au compte général de l'exercice 2008, celui de l'exercice 2009 se présente de la façon suivante :

Tableau 6 : Comptes généraux 2008 et 2009

	Compte général 2008	Compte général 2009	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	9.100.115.339	8.812.832.405	-287.282.934	-3,16%
- en capital	2.379.873.816	86.023.298	-2.293.850.518	-96,39%
Total des recettes (1)	11.479.989.155	8.898.855.703	-2.581.133.452	-22,48%
Dépenses ¹				
- courantes	8.192.002.119	8.566.092.094	374.089.975	4,57%
- en capital	3.284.370.584	1.118.231.774	-2.166.138.810	-65,95%
Total des dépenses (2)	11.476.372.703	9.684.323.868	-1.792.048.835	-15,62%
Solde des recettes et dépenses (1) - (2)	3.616.452	-785.468.165	-789.084.617	

Source chiffres : compte général définitif 2008, compte général provisoire 2009 ; tableau : Cour des comptes

La régression des recettes courantes de l'Etat provient notamment de la diminution des intérêts de créances (-56,14 millions d'euros) et des impôts indirects et prélèvements (-340,86 millions d'euros).

La diminution des recettes en capital (-2.293,85 millions d'euros) résulte du fait que 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 avaient été comptabilisés à charge du budget de l'exercice 2008, alors que pour l'exercice 2009 aucun emprunt n'a été opéré.

¹ Les dépenses du compte général de 2008 prennent déjà en considération les propositions gouvernementales (article 2 du projet de loi 6153) 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.

Dans le même ordre d'idées, le recul des dépenses de l'Etat provient surtout de l'importante diminution d'octrois de crédits aux entreprises et institutions financières et des participations dans ces dernières (-2.325,85 millions d'euros).

Notons que l'exercice budgétaire 2009 se solde par un excédent de dépenses de 785,47 millions d'euros, alors que l'exercice 2008 présentait un excédent de recettes de l'ordre de 3,62 millions d'euros (après affectation de 80 millions d'euros au Fonds pour l'emploi).

Le tableau ci-dessous fournit un aperçu synthétique sur les budgets des recettes et des dépenses de l'Etat pour les exercices 2010 et 2011.

Tableau 7 : Budget 2010 et projet de budget 2011

	Budget définitif 2010	Projet de budget 2011	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	8.398.711.866	9.547.234.905	1.148.523.039	13,67%
- en capital	1.420.132.500	78.939.575	-1.341.192.925	-94,44%
Total des recettes (1)	9.818.844.366	9.626.174.480	-192.669.886	-1,96%
Dépenses				
- courantes	8.850.914.097	9.377.446.168	526.532.071	5,95%
- en capital	942.910.386	932.789.939	-10.120.447	-1,07%
Total des dépenses (2)	9.793.824.483	10.310.236.107	516.411.624	5,27%
Solde des recettes et dépenses (1) - (2)	25.019.883	-684.061.627	-709.081.510	

Source chiffres : budget 2010, projet de budget 2011 ; tableau : Cour des comptes

Les recettes et les dépenses prévues pour 2011 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 2010 se présente de la manière suivante :

Tableau 8 : Bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2010)

ACTIF		30.09.2009	30.09.2010	en % du total	Variation 2009/10 en EUR	Variation 2009/10 en %
1 ACTIF CIRCULANT		2.238.845.457	2.998.181.735	34%	759.336.278	34%
1.1	Actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière	1.340.846.348	2.144.451.294	24%	803.604.946	60%
1.2	Actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière	897.999.109	853.730.441	10%	-44.268.668	-5%
2 ACTIF IMMOBILISE		4.636.065.948	4.719.367.662	53%	83.301.714	2%
2.1	Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (participations de l'Etat, autres dépôts)	4.635.682.917	4.718.984.631	53%	83.301.714	2%
2.2	Immobilisations financières reçues en dépôt en vertu de dispositions légales ou réglementaires	383.031	383.031	0%	0	0%
3 AVOIRS DE L'ETAT SUR CCP		958.700.667	1.157.866.479	13%	199.165.812	21%
3.1	Trésorerie de l'Etat	524.147.490	834.070.046	9%	309.922.556	59%
3.2	Administrations fiscales	324.506.475	202.641.873	2%	-121.864.602	-38%
3.3	Comptables extraordinaires	52.993.447	44.240.412	1%	-8.753.035	-17%
3.4	Services de l'Etat à Gestion Séparée (SEGS)	57.053.255	76.914.148	1%	19.860.893	35%
TOTAL ACTIFS FINANCIERS		7.833.612.072	8.875.415.876	100%	1.041.803.804	13%

PASSIF		30.09.2009	30.09.2010	en % du total	Variation 2009/10 en EUR	Variation 2009/10 en %
1 PASSIF CIRCULANT		2.238.845.457	2.998.181.735	34%	759.336.278	34%
1.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)	477.000.478	-837.551.508	-9%	-1.314.551.986	-276%
1.1.1	Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	2.693.845.204	2.411.619.887	27%	-282.225.317	-10%
1.1.2	Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'Etat	-1.012.792.563	-3.002.260.588	-34%	-1.989.468.025	196%
1.1.3	Solde opérationnel	-1.204.052.163	-246.910.807	-2%	957.141.356	-79%
1.2	Fonds de tiers	1.761.844.979	3.835.733.243	43%	2.073.888.264	118%
1.2.1	Dépôts de tiers auprès de l'Etat	551.655.851	621.174.285	7%	69.518.434	13%
1.2.2	Titres de dette émis par l'Etat	1.210.189.128	3.214.558.958	36%	2.004.369.830	166%
2 PASSIF IMMOBILISE		4.636.065.948	4.719.367.662	53%	83.301.714	2%
2.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	2.335.682.917	2.418.984.631	27%	83.301.714	4%
2.2	Fonds de tiers (= fonds déposés et fonds empruntés)	2.300.383.031	2.300.383.031	26%	0	0%
3 AVOIR DU FONDS DE COUVERTURE DES AVOIRS SUR CCP		958.700.667	1.157.866.479	13%	199.165.812	21%
3.1	Fonds de tiers (= montants déposés par l'EPT auprès de l'Etat via BCEE)	916.640.618	1.121.942.048	13%	205.301.430	22%
3.2	Fonds propres de l'Etat (= solde des opérations non encore réalisées sur exercices en cours)	42.060.049	35.924.431	0%	-6.135.618	-15%
TOTAL PASSIFS FINANCIERS		7.833.612.072	8.875.415.876	100%	1.041.803.804	13%

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2010

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 1.042 millions d'euros au cours de la période du 30 septembre 2009 au 30 septembre 2010. Cette progression résulte principalement de la hausse du solde opérationnel et des titres de dette émis par l'Etat.

En ce qui concerne le solde opérationnel, ce dernier reste négatif et se compose de la manière suivante :

	30.09.2008	30.09.2009	30.09.2010
Réserve budgétaire ² suivant compte général	-938.735	-447.322.832	-1.232.790.997
Solde des opérations de l'exercice en cours	310.211.313	-756.580.204	985.882.705
Ordonnances provisoires	-115.930	-115.930	0
Avances de trésorerie sur exercices clos restant à imputer	-133.188	-33.197	-2.515
Total	309.023.460	-1.204.052.163	-246.910.807

Source : Trésorerie de l'Etat

Au 30 septembre 2010, la réserve budgétaire (-1.233 millions d'euros) tient déjà compte de l'affectation du résultat des comptes généraux des exercices 2006, 2007 et 2008 aux fonds spéciaux de l'Etat telle que prévue à l'article 2 du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2009.

La Cour constate donc que le solde opérationnel au 30 septembre 2010 a augmenté de quelque 957 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2009. Il faut cependant relever que le solde des opérations de l'exercice en cours contient les 1.600 millions d'euros de l'emprunt émis pour financer une partie des dépenses d'investissement.

En effet, l'Etat a procédé en mai 2010 à l'émission d'un nouvel emprunt obligataire de 2 milliards d'euros. Il est à noter que l'emprunt de 300 millions d'euros contracté en octobre 2008 et l'emprunt obligataire de 2 milliards d'euros émis en décembre 2008 pour financer la prise de participation de l'Etat dans le capital d'établissements bancaires 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.

² 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

De même, au niveau de l'actif immobilisé, les participations dans le capital des banques BGL BNP Paribas et BNP Paribas ont été comptabilisées à leur valeur d'acquisition par opposition aux autres participations qui y figurent pour leur valeur nominale.

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 2010 à 2.412 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 2010

Dénomination	Avoirs (en €)
Fonds de la coopération au développement	65 055 342,22
Fonds d'équipement militaire	144 277 360,10

Dénomination	Avoirs (en €)
Fonds pour les monuments historiques	43 837 393,83
Fonds de réserve pour la crise	21 715 472,77
Fonds de la dette publique	270 399 864,95
Fonds de pension	86 333 733,14
Fonds communal de dotation financière	0,00
Fonds de la pêche	342 443,57
Fonds cynégétique	716 889,51
Fonds pour la gestion de l'eau	93 563 680,66
Fonds des eaux frontalières	1 151 160,29
Fonds d'équipement sportif national	51 100 438,50
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	161 673 526,69
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	390 195,25
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	36 118 840,58
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	146 441 286,13
Fonds de la chasse	321,82
Fonds pour la protection de l'environnement	72 100 270,68
Fonds pour l'emploi	108 949 952,44
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	35 413 729,39
Fonds d'investissements publics administratifs	62 557 227,99
Fonds d'investissements publics scolaires	66 197 196,19
Fonds des routes	164 874 740,04
Fonds du rail	292 978 916,84
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	49 915 765,78
Fonds pour la loi de garantie	46 051 482,38
Fonds pour la promotion touristique	11 139 257,19
Fonds pour la réforme communale	753 486,69
Fonds social culturel	26 205,60
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	259 265 545,46
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	27 926 832,59
Fonds de l'innovation	17 414 909,58
<i>Montant en attente d'être porté en recette par la Trésorerie et les administrations fiscales</i>	<i>19 290 690,40</i>
<i>Montant ordonnancé mais non encore payé par la Trésorerie</i>	<i>53 645 727,31</i>
Total des avoirs des fonds spéciaux au 30 septembre 2010 (avec prise en compte des plus-values des exercices 2006 à 2008)	2 411 619 886,56

Source : Trésorerie de l'Etat

Par rapport à la situation au 30 septembre 2009, où les fonds spéciaux ont présenté un avoir total avoisinant les 2,7 milliards d'euros, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont diminué de 282,23 millions d'euros (10,48%). Le tableau suivant illustre 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
2010	2 411 619 887	-282 225 317	-10,48%

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

La situation financière des fonds spéciaux, et plus particulièrement celle des fonds d'investissement, est analysée au chapitre 6 du présent avis.

3.3.2 La dette publique

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 2010, le montant total de la dette de l'Etat central s'élève à 5.302,26 millions d'euros, résultant d'émissions de bons du Trésor et d'emprunts bancaires et obligataires.

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 2010 se chiffre à 70,26 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. Dans ce contexte, l'Etat a également contracté un emprunt obligataire grand public d'un montant nominal de 2 milliards d'euros.

En mai 2010, l'Etat a procédé à l'émission d'un nouvel emprunt obligataire de 2 milliards d'euros destiné aux investisseurs institutionnels. Cet emprunt se compose d'un montant de 400 millions d'euros répartis à parts égales entre le Fonds du rail et le Fonds des routes et de 1.600 millions d'euros pour le financement des dépenses d'investissement.

Au 30 septembre 2010, l'encours de la dette de l'Etat se chiffre à 5.232 millions d'euros et présente les caractéristiques suivantes :

Taux moyen pondéré	3,715%
Durée de vie résiduelle	6 ans et 193 jours
Ratio dette/PIB	13,14%
Dette par habitant	10.255 euros

Par rapport à 2009, la dette par habitant augmente de manière significative en passant de 6.549 euros en 2009 à 10.255 euros en 2010. Le ratio de la dette par rapport au PIB, s'accroît de 9,13% en 2009 à 13,14% en 2010.

Dans ce contexte, il est à relever que le Luxembourg en tant que petit pays ne dispose pas de la même capacité d'endettement que les grands pays dont les ressources sont d'autant plus importantes et diversifiées.

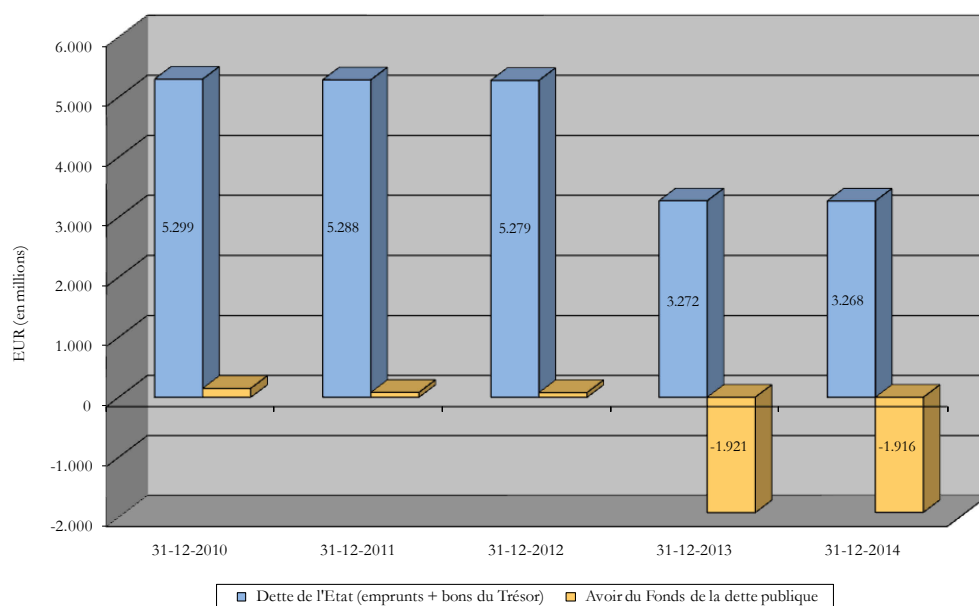
En ce qui concerne le Fonds de la dette publique, ses avoirs s'élèvent à 270,40 millions d'euros au 30 septembre 2010. A cette date, la dette publique, bons du Trésor inclus, n'est provisionnée qu'à raison de 152,03 millions d'euros, soit 2,87 %.

Il est à noter que le Fonds de la dette publique a été alimenté en 2010 d'une dotation supplémentaire de 133,56 millions d'euros. Ce montant correspond au dividende reçu en 2010 de la part des banques BGL BNP Paribas et BNP Paribas.

Le projet de budget pour l'exercice 2011 prévoit des dotations au Fonds de la dette publique à hauteur de quelque 144 millions d'euros, alors que les dépenses totales prévues du Fonds avoisinent les 211 millions d'euros. En prenant en considération la dette actuelle, l'alimentation du Fonds pour 2011 ne suffit pas à couvrir les charges d'intérêts des emprunts 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 2010, 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 2012 à 2014 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 11 : 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 ou un recours à de nouveaux emprunts 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 d'un montant global de 500 millions d'euros prévu à l'article 37 du projet de loi relatif au budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 (dont 100 millions d'euros pour le Fonds du rail, 100 millions d'euros pour le Fonds des routes et 300 millions d'euros en cas de besoin de financement inattendu) ;
- d'emprunts annuels de 300 millions d'euros entre 2012 et 2014 (pour le Fonds des routes et le Fonds du rail), tel qu'il ressort du projet de budget pour l'exercice 2011 (programme pluriannuel des dépenses en capital 2010-2014).

Pour les années 2012-2014, la Cour n'a pas tenu compte d'autres emprunts pour le financement de projets d'investissement de l'Etat faute de prévision actualisée. Il est à noter que 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 prévoyait encore un recours à l'emprunt à raison de 2,1 milliards d'euros en 2012 et 2013 et de 1,7 milliard d'euros en 2014 pour combler le besoin de financement de l'Administration centrale.

De même, 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.

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.
2009	3.312.201.883
2010	5.299.427.088
2011	5.787.717.745
2012	6.078.695.727
2013	4.371.669.186
2014	4.668.435.899

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

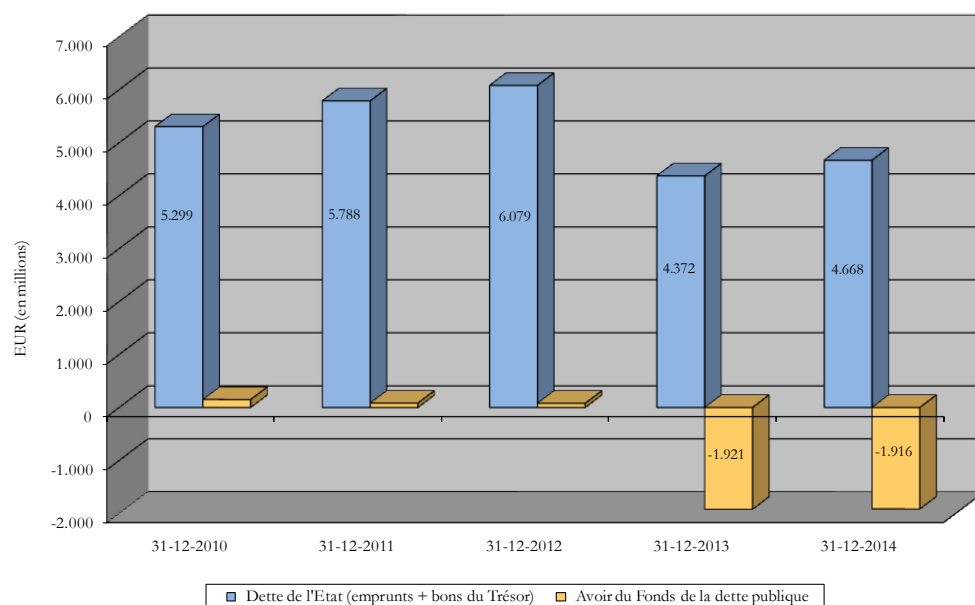
Tableau 12 : Evolution des avoirs du Fonds de la dette publique

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Avoirs du fonds au 1 ^{er} janvier	64.042.098	14.844.999	148.500.540	80.812.740	78.504.865	-1.921.025.735
Alimentation budgétaire	93.057.700	278.255.800	143.640.100	226.332.700	238.332.700	175.332.700
Dépenses	142.254.799	144.600.259	211.327.900	228.640.575	2.237.863.300	169.960.046
Avoirs du fonds au 31.12.	14.844.999	148.500.540	80.812.740	78.504.865	-1.921.025.735	-1.915.653.081

Sources : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2011; 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) vont encore augmenter jusqu'en 2013. L'emprunt obligataire (2008-2013) émis dans le cadre de la recapitalisation d'établissements bancaires génère déjà à lui seul une charge annuelle d'intérêts de 75 millions d'euros. Ces dépenses ont cependant été compensées en 2010 par les dividendes reçus de la part des banques BGL BNP Paribas et BNP Paribas (133,56 millions d'euros).

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 13 : 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 à l'aide du produit de la vente de ces participations ou bien en recourant à un nouvel emprunt.

La Cour voudrait encore attirer l'attention sur le fait que le remboursement d'un principal de quelque 4,63 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 500 millions d'euros en 2021, à 300 millions d'euros par année de 2022 à 2024 et à 132 millions d'euros en 2027.

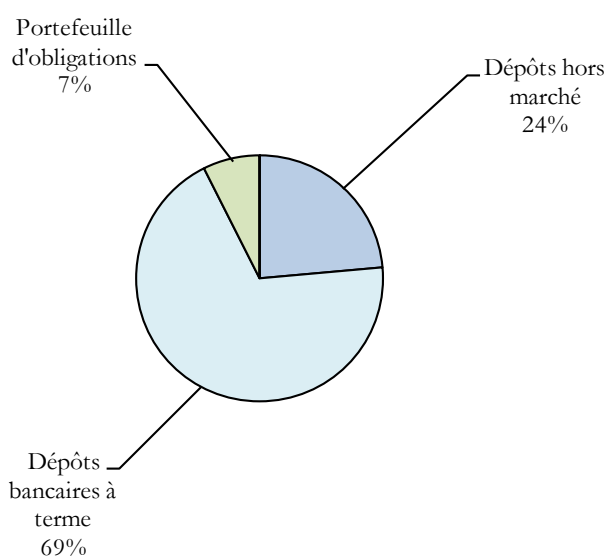
Il s'ensuit que les budgets des exercices à venir se trouveraient dès lors fortement hypothéqués si le Fonds de la dette publique n'était pas alimenté de façon substantielle pendant les prochaines années.

3.4 Les actifs financiers de l'Etat

3.4.1 Les placements de l'Etat

Au 30 septembre 2010, 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 2.740,66 millions d'euros et se composent de la manière suivante :

Graphique 14 : Placements de la Trésorerie de l'Etat



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

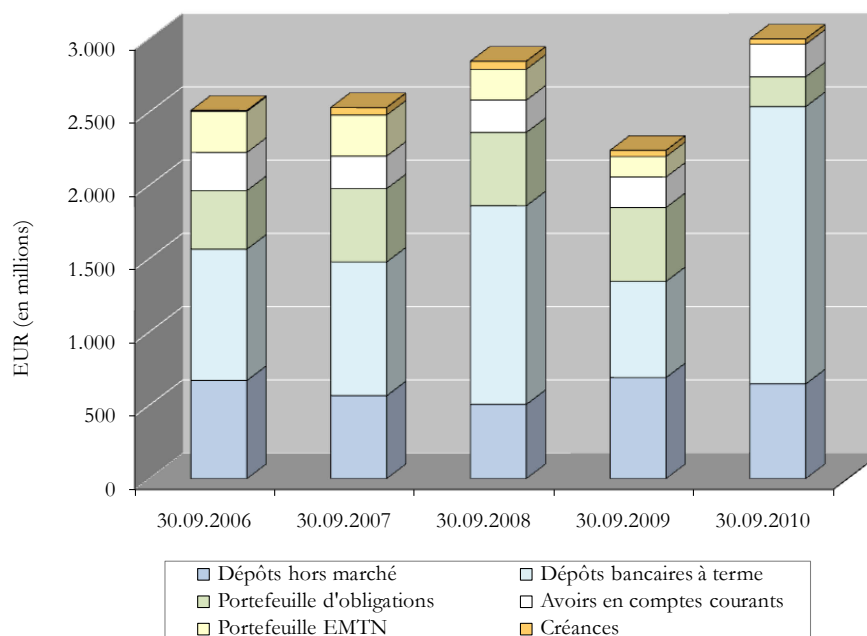
Les **dépôts bancaires à terme** (1.840 millions d'euros) constituent des placements à court terme (< 3 mois), effectués par adjudication auprès des banques de la place suivant les besoins futurs en liquidités de la Trésorerie de l'Etat. Leur taux de rendement moyen s'élève à 0,66% en septembre 2010.

Aux dépôts bancaires placés par adjudication s'ajoute le placement des avoirs du Fonds communal de péréquation conjoncturelle de 51,05 millions d'euros.

Le **portefeuille obligataire** se compose d'obligations de première qualité de la zone euro. En début d'année 2010, le portefeuille obligataire a été considérablement réduit afin de pouvoir procéder au paiement des dépenses échues. Au 30 septembre 2010, l'encours du portefeuille obligataire se chiffre à 203,50 millions d'euros et enregistre un rendement moyen à échéance de 1,24 %.

Les **placements hors marché** constituent des placements pour un montant de 646,11 millions d'euros auprès de différentes institutions à des conditions hors marché (dont un placement à hauteur de 140 millions d'euros auprès de la Banque centrale du Luxembourg, un dépôt de 169,64 millions d'euros auprès de la banque Havilland qui a repris les activités de Kaupthing Luxembourg et un prêt de 54,65 millions d'euros accordé à la Grèce). 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 25 millions d'euros et de 118,82 millions d'euros respectivement.

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. En février 2010, les deux dernières tranches d'EMTN ont été vendues pour faire face aux besoins de trésorerie.

Graphique 15 : Composition de l'actif circulant de la Trésorerie de l'Etat

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

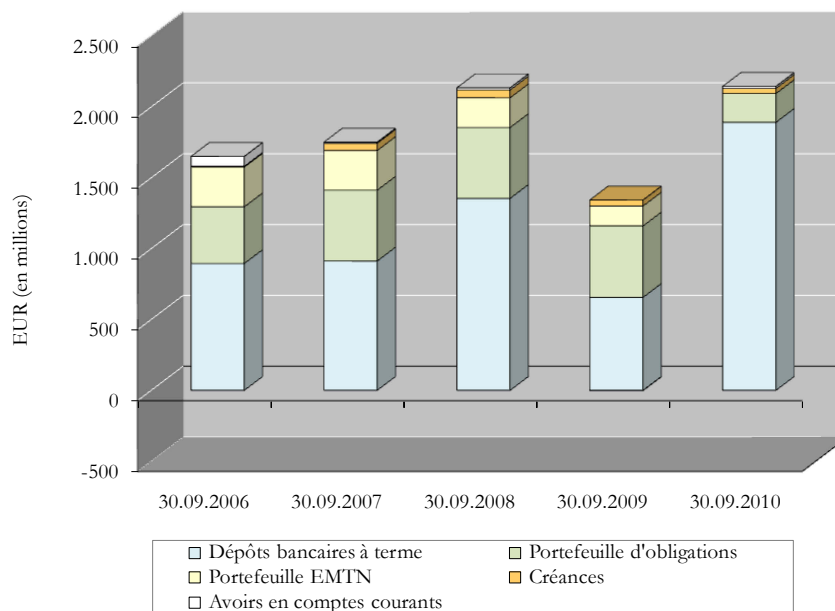
Le graphique ci-dessus représente, sur la période de 2006 à 2010, l'évolution des placements de l'Etat, des avoirs en comptes bancaires des comptables publics (Trésorerie de l'Etat, administrations fiscales, comptables extraordinaires et services de l'Etat à gestion séparée) et des créances. Il en ressort que l'actif circulant a augmenté de 759,34 millions d'euros au cours des douze derniers mois et s'élève à quelque 2.998 millions d'euros au 30 septembre 2010³. Cette progression provient essentiellement de la hausse des dépôts bancaires à terme, voire des titres de dette émis par l'Etat qui représentent 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.

³ voir tableau 8

Graphique 16 : Composition de l'actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière

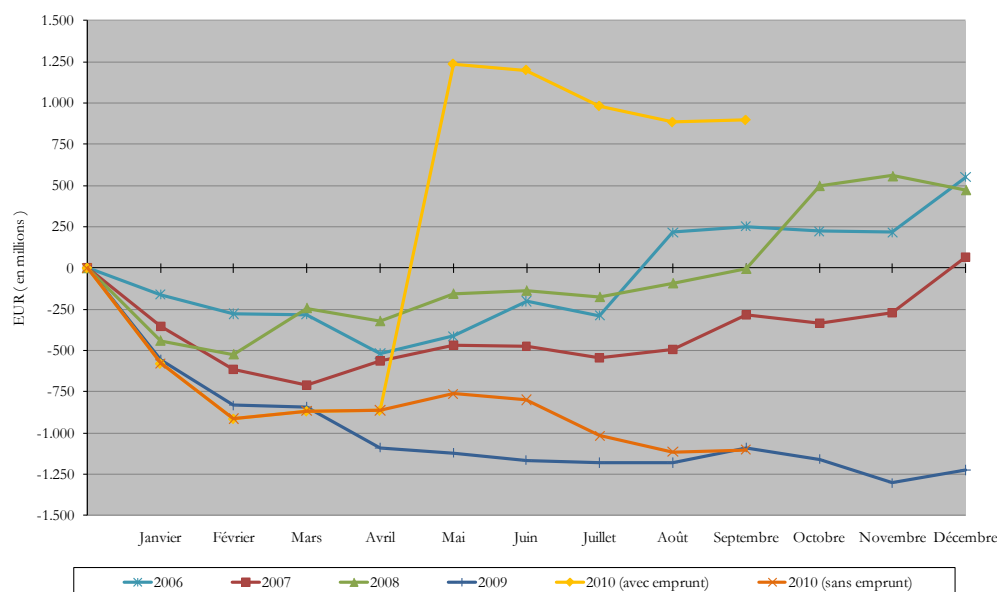


Source : Trésorerie de l'Etat ; graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique ci-dessus que l'actif circulant liquide a fortement augmenté au cours des douze derniers mois, à savoir de 803,60 millions d'euros pour se chiffrer à 2.144,45 millions d'euros au 30 septembre 2010, ce qui correspond à 71,53 % du total de l'actif circulant⁴.

L'actif circulant non liquide par contre a diminué de 44,27 millions d'euros au cours de la même période principalement suite au remboursement d'une partie du dépôt hors marché par la banque Havilland.

⁴ voir tableau 8

Graphique 17 : 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 2006 à 2010, fait ressortir que les recettes et les dépenses budgétaires ne se répartissent pas linéairement sur les douze mois d'une année. Si en début d'année 2010 la courbe de variation cumulée (sans emprunt) se situe encore en dessous des courbes de référence des années précédentes, elle dépasse la courbe de l'année 2009 à partir du mois d'avril. Ceci s'explique principalement par le niveau élevé des dépenses sociales et d'investissement de l'Etat ainsi que par la légère hausse des recettes fiscales.

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

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
Secteur de la sidérurgie		
ARCELOR MITTAL S.A.	2,69%	170.668.145
Secteur de l'énergie		
ENERGIEAGENCE S.A.	50,00%	186.000
ENOVOS INTERNATIONAL S.A.	28,27%	23.870.000
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	40,31%	12.520.051
SUDCAL S.A.	99,94%	30.980
Secteur du logement		
SOCIETE NATIONALE DES HABITATIONS A BON MARCHE S.A.	51,07%	2.553.571
Secteur du transport		
AGENCE LUXEMBOURGEOISE POUR LA SECURITE AERIENNE S.A.	100,00%	500.000
CARGOLUX AIRLINES INTERNATIONAL S.A.	8,02%	15.431.763
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
Secteur des finances		
AGENCE DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE FINANCIERE LUXEMBOURG S.A.	51,35%	19.000
BGL BNP PARIBAS S.A.	34,00%	242.454.214
BNP PARIBAS S.A.	1,09%	25.749.024
LUXEMBOURG MICROFINANCE AND DEVELOPMENT FUND S.A.	n.d.	2.750.000
SOCIETE DE LA BOURSE DE LUXEMBOURG S.A.	12,39%	1.756.200
Divers		
LUX DEVELOPMENT S.A.	98,25%	245.625
LUXCONNECT S.A.	99,90%	59.940.000
LUXEMBOURG CONGRES S.A.	84,00%	210.000
LUXTRUST S.A.	38,70%	3.173.000

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation
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
Total en euros		679.917.849

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2010

Tableau 19 : 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	
LuxTram G.I.E.	50%	3.300.000	
Office du Ducroire	100%	41.777.396	
Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI)	100%	375.000.000	91.535.483
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (SNCF)	94%	326.227.879	
Total en euros		1.757.200.853	91.535.483

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2010

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 20 : 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 Financial Stability Facility (EFSF)	0,27%	47.691	47.691	47.691
European Investment Bank (EIB)	0,11%	263.707.000	13.185.350	13.185.350
Asian Development Bank (ADB)	0,23%	223.676.592	16.812.900	9.656.735
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	322.692	322.692
Total en euros		705.079.464	52.362.048	45.205.883

Source : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2010

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 753,10 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 19, 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 (705,08 millions d'euros) diminuée du capital déjà versé (45,21 millions d'euros)⁵, soit quelque 659,87 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 2009.

⁵ cf. tableau 20

**Tableau 21 : Changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat
(2009/2010)**

Dénomination	Taux de participation en 2009	Valeur nominale de la participation en 2009	Taux de participation en 2010	Valeur nominale de la participation en 2010	Variation par rapport à 2009
BNP PARIBAS S.A.	1,00%	25.133.844	1,09%	25.749.024	615.180
CARGOLUX AIRLINES INTERNATIONAL S.A.	0,00%	0	8,02%	15.431.763	15.431.763
ENOVOS INTERNATIONAL S.A.	28,27%	23.873.500	28,27%	23.870.000	-3.500
LUXCONNECT S.A.	99,80%	499.000	99,90%	59.940.000	59.441.000
LUXEMBOURG MICROFINANCE AND DEVELOPMENT FUND S.A.	0,00%	0	n.d.	2.750.000	2.750.000
LUXTRUST S.A.	43,33%	1.950.000	38,70%	3.173.000	1.223.000
LUXGAZ DISTRIBUTION S.A.	30,41%	2.025.000	0,00%	0	-2.025.000
ASIAN DEVELOPMENT BANK	0,34%	146.338.221	0,23%	223.676.592	77.338.371
EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FACILITY	0,00%	0	0,27%	47.691	47.691
EUROPEAN INVESTMENT BANK	0,11%	187.015.500	0,11%	263.707.000	76.691.500
LUXTRAM G.I.E.	0,00%	0	50,00%	3.300.000	3.300.000

La Trésorerie tient à présent compte de la participation de l'Etat au financement du groupement d'intérêt économique LuxTram qui a pour objet la poursuite de la planification d'un tram léger dans la Ville de Luxembourg.

En octobre 2009, l'Etat luxembourgeois a participé à l'augmentation de capital 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.

En décembre 2009, l'Etat a racheté à la société SAirlines en liquidation 801.650 actions de la société Cargolux Airlines International S.A. Il est à noter qu'il s'agit d'une opération de portage et que l'Etat n'a pas vocation à conserver cette participation.

Au cours du mois de décembre, l'Etat a également participé à la création de la SICAV « Luxembourg Microfinance and Development Fund » dont l'objectif est d'investir dans des institutions de microfinance dans des pays en voie de développement.

En juin 2010, l'Etat a pris une participation dans le capital de la société anonyme « European Financial Stability Facility » qui a pour objet de faciliter et de fournir du financement aux Etats

membres de l'Union Européenne en difficultés financières dont la devise est l'euro. Actionnaire unique à la création, l'Etat luxembourgeois a par la suite rétrocédé les parts de capital aux autres Etats membres de la zone euro. Au 30 septembre 2010, l'Etat luxembourgeois détient encore les parts de la Belgique, Slovénie et Slovaquie pour un montant de 1.531 euros.

Par ailleurs, l'Etat a participé aux augmentations de capital des sociétés de droit privé LuxConnect et LuxTrust ainsi que des institutions financières internationales Banque Asiatique de Développement et Banque Européenne d'Investissement.

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 22 : 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
Situation au 30/09/2009			
ARCELOR MITTAL S.A.	38.965.330	25,55	995.564.182
BNP PARIBAS S.A.	12.566.922	54,60	686.153.941
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
			2.178.288.977
Situation au 30/09/2010			
ARCELOR MITTAL S.A.	38.965.330	24,28	946.078.212
BNP PARIBAS S.A.	12.566.922	52,17	655.616.321
SES S.A.	65.366.474	17,46	535.361.886
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	232,50	23.427.863
			2.160.484.282
Variation de la "valeur de marché" des participations de l'Etat 2009/2010:			-17.804.695
Variation 2009/2010 en %:			-0,82%

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 ont connu une légère baisse de leur valeur de marché (0,82%) au cours des douze derniers mois.

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 23 : 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 31.12.2009
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	632.714
			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
	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	100.000.000	3.718.403	0
			7.436.806	7.436.806
			40.455.209	21.970.674
			9.920.000	13.658.428

Société emprunteuse	Disposition légale accordant la garantie	Montant maximal garanti par la loi	Montant émis	Montant en circulation au 31.12.2009
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois	Loi modifiée du 28 mars 1997 Art. 6 (2)	500.000.000	371.840	0
	Conv. int. rel. à la constitution d'Eurofima 20 octobre 1955 Art. 5		74.368.057	0
			10.000.000	10.000.000
			0	80.000.000
			0	3.200.000
			165.000.000	
Fonds Belval	Loi modifiée du 25 juillet 2002 Art. 3	non déterminé	0	91.878.549
Fonds d'assainissement de la Cité Syrdall	Loi modifiée du 10 décembre 1998 Art. 7	7.500.000		3.933.744
Fonds pour le développement du logement et de l'habitat	Loi modifiée du 25 février 1979 Art. 57	25.000.000	10.000.000	6.006.738
			3.000.000	2.019.288
Luxgaz Distribution S.A.	Loi du 24 janvier 1990 Art. 3	4.957.871	0	0
Agora S.à r.l.	Loi du 1 ^{er} 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 ⁶		3.421.536
Société de l'Aéroport S.A.	Loi modifiée du 26 juillet 2002 Art. 5		225.000.000	155.850.000
			105.000.000	73.301.526
Société Immobilière du Parc des Expositions de Luxembourg S.A.	Loi modifiée du 1 ^{er} mars 1973	5.800.000 ⁷		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 ⁸	7.035.797	0
Sudcal S.A.	Loi du 7 décembre 2007	18.000.000		7.852.564
Banque Européenne d'Investissement	Accord Cotonou II			n/a
Cargolux Airlines International S.A.	Loi du 29 mai 2009 instituant un régime temporaire de garantie en vue du redressement économique			100.000.000
Groupe bancaire Dexia	Loi modifiée du 19 décembre 2008 Art. 44	3.000.000.000	3.000.000.000	1.513.222.453
Total en euros			3.864.666.852	2.571.146.435

Source : Trésorerie de l'Etat, projet de budget 2011 (aux erreurs d'arrondi près)

⁶ montant maximal accordé par le ministre

⁷ montant maximal accordé par le ministre

⁸ 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 2.571,15 millions d'euros au 31 décembre 2009. Ce montant est en progression de 1.652,95 millions d'euros par rapport à 2008.

La garantie accordée au groupe bancaire Dexia s'applique aux financements levés auprès d'établissements de crédit et de déposants institutionnels ainsi qu'aux obligations ou titres émis par le groupe 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. Il est à noter que le groupe bancaire s'est engagé par avenant du 17 mars 2010 à la convention de garantie de ne plus recourir à la garantie d'Etat pour ses dépôts et financements à partir du 30 juin 2010. Tous les instruments ayant été émis dans le cadre de la garantie d'Etat avant le 30 juin 2010 et non encore remboursés, continueront à bénéficier de la dite garantie. 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 2010, le total des rémunérations perçues s'est chiffré à quelque 22 millions d'euros.

La Cour tient encore à relever que le Gouvernement est autorisé par la loi du 9 juillet 2010 à accorder la garantie de l'Etat pour un montant maximal de 1,15 milliard d'euros à la société de droit luxembourgeois « European Financial Stability Facility S.A. » créée dans le cadre de l'instrument européen de stabilisation de la zone euro.

3.6 Conclusions

En observant la situation financière présentée par la Trésorerie de l'Etat au 30 septembre 2010, la Cour constate que le solde opérationnel accuse encore un résultat négatif, se chiffrant à - 247 millions d'euros. Il s'ensuit que la Trésorerie n'a plus de réserves disponibles. Néanmoins, le solde des opérations de l'exercice en cours affiche un excédent d'environ 986 millions d'euros, mais il faut relever que ce solde comprend les 1,6 milliards d'euros de l'emprunt émis pour financer une partie des dépenses d'investissement.

En ce qui concerne la dette publique, l'encours au 30 septembre 2010 se chiffre à 5.302,26 millions d'euros⁹. 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.

⁹ 5.232 millions d'euros sous forme d'emprunts et 70,26 millions d'euros sous forme de bons du Trésor.

Le remboursement de cet emprunt pourrait se faire moyennant les recettes provenant de la vente des participations en question ou encore en ayant recours à un nouvel emprunt. De plus, les emprunts que l'Etat prévoit d'émettre dans les années à venir feront encore augmenter davantage l'encours de la dette publique. 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 toujours fortement hypothéqués.

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. Le deuxième 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 2010 et les conclusions qui s'en dégagent à l'égard des prévisions de recettes retenues au projet de budget 2011.

Remarque préliminaire

Au cours des dernières années, certaines catégories d'impôt ont présenté des écarts importants entre la planification et la réalisation avec des plus- ou moins-values de recettes considérables.

Dès lors, la Cour a procédé à un examen des procédures et techniques des administrations fiscales pour planifier leurs recettes fiscales respectives. Les travaux de la Cour se sont concentrés sur l'IRC, les impôts sur le revenu des personnes physiques, la TVA ainsi que la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés.

Dans le cadre de ce rapport spécial, la Cour a formulé un certain nombre de constatations et recommandations qui ont été communiquées au ministre compétent pour procéder à l'examen contradictoire tel qu'il est prévu à l'article 4 (6) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

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 2010 et 2011 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 2004 à 2011.

Tableau 24 : Recettes de l'administration centrale

(en mio €)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Production marchande	99,0	106,8	111,2	108,1	119,8	141,9	134,8	138,4
Paielements pour autre production non marchande	118,2	130,9	145,6	161,5	193,7	209,7	173,2	178,2
Impôts sur la production et les importations	3.596,6	3.926,8	4.198,4	4.624,2	4.596,1	4.417,0	4.649,7	4.950,7
Revenus de la propriété	158,9	147,5	243,3	228,9	283,5	280,2	376,2	203,5
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	3.101,9	3.650,1	3.930,3	4.343,6	4.685,2	4.699,0	4.782,0	5.067,0
Cotisations sociales	292,4	317,4	340,1	362,0	385,4	421,0	448,4	486,5
Autres transferts courants	158,4	154,4	174,6	164,7	175,3	222,3	217,7	232,9
Transferts en capital à recevoir	54,7	65,2	68,9	71,5	90,4	84,6	72,8	81,6
Recettes	7.580,1	8.499,1	9.212,5	10.064,5	10.529,5	10.476,1	10.854,8	11.338,8
Croissance (%)	+5,4	+12,1	+8,4	+9,2	+4,6	-0,5	+3,6	+4,5

Sources chiffres : Statec, projet de budget 2011 (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 2004 à 2008 alors qu'un léger recul a été enregistré pour 2009 (-0,5%). Pour 2010, les recettes de l'administration centrale sont évaluées à 10,8 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,6% par rapport à 2009. Pour 2011, ces recettes atteindront le montant de 11,3 milliards d'euros ce qui correspond à une augmentation de +4,5% par rapport au budget 2010.

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 des exercices 2008 et 2009 où le poste « Impôts sur la production et les importations » a diminué respectivement de 0,6% et de 3,9%. Cette diminution s'explique par les conséquences de la crise économique qui se sont traduites par des moins-values considérables de recettes en provenance de la TVA et de la taxe d'abonnement en 2009. Ce poste d'impôt avait connu une croissance de quelque 7% en moyenne au cours des années 2004 à 2007.

Entre 2004 et 2009, le poste « Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » a progressé en moyenne de 8,6%. Compte tenu des chiffres du compte général 2009, il y a lieu de relever que les principales catégories d'impôts directs, hors l'impôt sur le revenu des collectivités, ont enregistré des plus-values de recettes plus ou moins importantes, soit au total quelque 205 millions d'euros.

Pour l'année en cours, les deux postes d'impôt sont censés progresser respectivement de 5,3% pour les impôts indirects et de 1,8% pour les impôts directs.

Concernant l'exercice 2011, il est prévu que les impôts indirects ainsi que les impôts directs progressent respectivement de 6,5% et de 5,9% ce qui s'expliquerait par une amélioration de la conjoncture économique ainsi que par les mesures d'assainissement budgétaires telles que prévues au projet de loi N° 6166. Selon le Gouvernement, ces mesures devraient rapporter 236 millions d'euros de recettes supplémentaires.

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

Suivant les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, 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 2011 table sur 9.626,2 millions d'euros, soit une régression de 192,7 millions d'euros ou de -1,96% par rapport au budget voté 2010. Toutefois, il y a lieu de relever que le budget voté 2010 a prévu au niveau des recettes en capital l'émission d'emprunts nouveaux d'un montant de 1.350 millions d'euros. Abstraction faite de ces emprunts, le budget des recettes 2010 se chiffre à 8.468,8 millions d'euros. En se basant sur ce montant, le projet de budget 2011 présente une progression de 1.157,4 millions d'euros ou de 13,7%.

Tableau 25 : Evolution comparative des recettes budgétaires

Evolution comparative des recettes budgétaires

Regroupement des recettes (en euros)	Compte général 2008		Compte général 2009		Budget voté 2010		Projet de budget 2011		Variation projet de budget 2011 / budget voté 2010		Variation projet de budget 2011 / compte général 2009	
	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur	en %
Impôts directs (section 64.0)	4.591.593.269	50,46	4.634.516.390	52,59	4.315.630.000	51,38	5.027.176.292	52,66	711.546.292	16,49	392.659.902	8,47
Impôts indirects (sections 64.1 et 64.6)	2.882.736.467	31,68	2.566.317.637	29,12	2.635.591.300	31,38	2.992.726.200	31,35	357.134.900	13,55	426.408.563	16,62
Droits de douanes et d'accises (section 64.5)	1.237.380.564	13,60	1.208.074.039	13,77	1.177.600.000	14,02	1.234.875.000	12,93	57.275.000	4,86	26.800.961	2,22
dont <i>Part UEBL **</i>	990.688.962	80,06	953.759.166	78,95	940.000.000	79,82	950.000.000	76,93	10.000.000	1,06	-3.759.166	-0,39
Total des recettes fiscales (1) *	8.711.710.299	95,73	8.408.908.067	95,42	8.128.821.300	96,79	9.254.777.492	96,94	1.125.956.192	13,85	845.869.425	10,06
Total des recettes non fiscales (2) *	388.405.040	4,27	403.924.338	4,58	269.890.566	3,21	292.457.413	3,06	22.566.847	8,36	-111.466.925	-27,60
Total des recettes courantes (1) + (2) ***	9.100.115.339	79,27	8.812.832.405	99,03	8.398.711.866	85,54	9.547.234.905	99,18	1.148.523.039	13,67	734.402.500	8,33
Total des recettes en capital (3) ***	2.379.873.816	20,73	86.023.298	0,97	1.420.132.500	14,46	78.939.575	0,82	-1.341.192.925	-94,44	-7.083.723	-8,23
dont <i>Droits de succession</i> <i>Vente de bâtiments</i> <i>Emprunt nouveau</i> <i>Vente de participations</i>	52.870.569 4.133.871 2.281.000.000 0		52.269.090 6.018.208 0 39.000		47.000.000 2.000.000 1.350.000.000 1.000		49.000.000 2.000.000 100 1.000					
Total des recettes budgétaires (1) + (2) + (3)	11.479.989.155	100,00	8.898.855.702	100,00	9.818.844.366	100,00	9.626.174.480	100,00	-192.669.886	-1,96	727.318.778	8,17

* 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 2011, les recettes courantes s'élèvent à 9.547,2 millions d'euros ce qui représente une augmentation de 1.148,5 millions d'euros par rapport à 2010. Cette hausse provient presque exclusivement de l'augmentation des recettes fiscales estimée à 1.125,9 millions d'euros (+13,8%). Les recettes non fiscales connaîtront une croissance estimée à 22,6 millions d'euros (+8,3%) pour se chiffrer à 292,4 millions d'euros.

D'après l'exposé introductif du projet de budget (page 44*), « les prévisions de recettes courantes pour 2011 se basent sur les données économiques et financières connues au moment de l'établissement du projet de budget et 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 2011 prévoit donc des recettes fiscales à hauteur de 9.254,7 millions d'euros, soit une progression de 13,8% par rapport au budget voté 2010 et de 10,0% par rapport au compte général de 2009.

Les recettes fiscales de l'exercice 2011 peuvent être ventilées à raison de 5.027,1 millions d'euros entre impôts directs, 2.992,7 millions d'euros d'impôts indirects et 1.234,8 millions d'euros de droits de douanes et d'accises.

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 2008 à 2011, évoluant entre 95% et 97%.

Impôts directs

Selon les prévisions budgétaires, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont générées à raison de 4.461,0 millions d'euros (88,7%) par l'impôt général sur le revenu.

Le produit estimé de cet impôt pour 2011 se répartit de la façon suivante :

Tableau 26 : Evolution des impôts directs

Impôts directs	Budget voté 2010 (en millions)	Projet de budget 2011 (en millions)	Part relative (en %)	Variation 2010/2011	
				en millions	en %
Impôt fixé par voie d'assiette	450,0	530,0	10,5	+80,0	+17,8
Impôt sur le revenu des collectivités	1.200,0	1.450,0	28,8	+250,0	+20,8
Impôt retenu sur les traitements et salaires	2.055,0	2.260,0	44,9	+205,0	+10,0
Impôt sur les revenus de capitaux	200,0	220,0	4,4	+20,0	+10,0
Impôt concernant les contribuables non résidents	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0
Impôt général sur le revenu	3.906,0	4.461,0	88,7	+555,0	+14,2
Autres impôts directs	413,8	569,2	11,3	+155,4	+37,5
Total	4.319,8	5.030,2	100,00	+710,4	+16,4

Sources : budget voté 2010, projet de budget 2011; tableau : Cour des comptes

Ainsi qu'il résulte du tableau, le produit escompté de l'impôt général sur le revenu augmente par rapport à 2010 de 14,2% (555 millions d'euros). Les produits à encaisser au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt retenu sur les traitements et salaires devraient se chiffrer respectivement à 1.450,0 millions d'euros, soit une augmentation de 250 millions d'euros (20,8%) et à 2.260,0 millions d'euros, soit une augmentation de 205 millions d'euros (10,0%) en 2011.

En ce qui concerne l'impôt fixé par voie d'assiette pour 2011, le projet de budget table sur une augmentation de 80 millions d'euros par rapport au budget voté de 2010, soit 17,8%.

Quant aux prévisions de recettes portant sur l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, un montant de 220 millions d'euros est affiché au projet de budget, soit 10% de plus par rapport au budget voté 2010.

Parmi les autres impôts directs (569,2 millions d'euros), le produit de l'impôt sur la fortune devrait atteindre 180 millions d'euros en 2011, soit une progression de 20,0%. 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 45 et de 35 millions d'euros sont inscrites au projet de budget compte tenu des taux d'intérêt atteignant un niveau historiquement bas. 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 25,0 millions d'euros au 30 septembre 2010 restant de 23,4 millions d'euros en dessous du montant encaissé il y a un

an. Le montant prévu au budget voté 2010 (60 millions d'euros) ne sera certainement pas atteint, d'où il va résulter une moins-value de recette estimée à quelque 30 millions d'euros.

Pour ce qui est de l'impôt retenu sur l'épargne (non résidents), les recettes encaissées au 30 septembre 2010 s'élèvent à 40,7 millions d'euros alors que le budget voté a prévu 55 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 moins-value de recettes de l'ordre de 15 millions d'euros.

L'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités et des personnes physiques est chiffré à 201,7 millions d'euros connaissant une progression de 76,6% due principalement à la refixation envisagée des taux de prélèvement.

Enfin, l'introduction d'une contribution de crise entraînerait une recette budgétaire additionnelle de 73 millions d'euros.

Impôts indirects

Le produit net de la TVA pour 2011 est estimé à 2.100,3 millions d'euros, soit à 50% du total des impôts indirects. Il s'agit d'une hausse de 10,5% par rapport aux recettes inscrites au budget voté 2010. La part du Luxembourg dans les recettes communes de l'UEBL devrait s'établir à 950 millions d'euros, soit une augmentation de 1,1% par rapport au budget voté 2010. Elle constitue 22,6% des impôts indirects.

En 2011, la croissance globale de 410,7 millions d'euros (+10,8%) au titre des impôts indirects provient des plus-values de recettes de toutes catégories d'impôts indirects, à savoir : le produit net de la TVA (+200 millions d'euros), la taxe d'abonnement (+80 millions d'euros), les droits d'enregistrement (+60 millions d'euros) et les recettes communes de l'UEBL (+10 millions d'euros).

Les recettes présumées des autres impôts indirects sont évaluées à 360,8 millions d'euros pour l'année à venir, soit une augmentation de 60,8 millions d'euros ou 20,3%.

Tableau 27 : Evolution des impôts indirects

Impôts indirects	Budget voté 2010 (en millions)	Projet de budget 2011 (en millions)	Part relative (en %)	Variation 2010/2011	
				en millions	en %
Recettes nettes de TVA	1.900,4	2.100,3	50,0	+199,9	+10,5
Recettes communes de l'UEBL	940,0	950,0	22,6	+10,0	+1,1
Taxe d'abonnement	550,0	630,0	15,0	+80,0	+14,5
Droits d'enregistrement	100,0	160,0	3,8	+60,0	+60,0
Autres impôts indirects	299,2	360,0	8,6	+60,8	+20,3
Total	3.789,6	4.200,3	100,00	+410,7	+10,8

Sources : budget voté 2010, projet de budget 2011 ; 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. Cette tendance ne s'est pas confirmée en 2008. L'équilibre constaté pour l'exercice 2009 doit être vu à la lumière des mesures d'allègement de la fiscalité mis en œuvre en 2009 ainsi que de la situation économique moins favorable. Pour l'exercice en cours, l'importance relative des impôts directs va augmenter.

Selon les prévisions budgétaires pour 2011, la quote-part des impôts directs peut être estimée à plus de 54%.

	Impôts directs (en %)	Impôts indirects (en %)
Compte 2006	52,7	47,3
Compte 2007	51,7	48,3
Compte 2008	52,9	47,1
Compte 2009	50,5	49,5
Budget voté 2010	53,1	46,9
Projet de budget 2011	54,3	45,7

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 2010 et au projet de budget 2011 et de leur poids relatif dans la catégorie d'impôt respective.

Tableau 28 : 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 2005	1.105,7	32,3	1.477,3	43,1	1.046,4	36,7	812,7	28,5
CG 2006	1.272,9	32,1	1.654,1	41,8	1.444,0	41,2	932,6	26,6
CG 2007	1.381,7	33,1	1.862,1	43,3	1.666,1	42,1	992,1	25,0
CG 2008	1.367,8	29,8	2.124,2	46,2	1.945,2	47,5	990,7	24,2
CG 2009	1.416,8	30,5	1.995,7	43,0	1.886,3	50,5	953,8	25,5
BV 2010	1.200,0	27,8	2.055,0	47,6	1.900,4	50,2	940,0	24,8
PB 2011	1.450,0	28,8	2.260,0	44,9	2.100,3	50,0	950,0	22,6

(*) après déduction impôt de solidarité

Sources : compte général 2003-2009, budget voté 2010, projet de budget 2011 ; tableau : Cour des comptes

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 au cours des années 2005 à 2008.

Toutefois, les répercussions de la crise financière et la dégradation de l'activité économique en découlant ainsi que l'impact des mesures d'allègement de la fiscalité se faisaient sentir en 2009 tant au niveau des impôts directs qu'au niveau des impôts indirects. Si la crise n'a pas conduit à une diminution notable des recettes de l'IRC en 2009, c'est dû au recours aux soldes d'impôt.

Reste à noter que l'exercice 2009 a clôturé avec un excédent de dépenses d'un montant de 785,5 millions d'euros alors que le budget voté avait prévu un excédent de recettes de 13,2 millions d'euros (doc. parl. N° 6200). Dans le cadre de son avis sur le projet de budget 2010, la Cour avait noté « 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 ». En effet, suivant les chiffres du compte général 2009, des moins-values importantes ont été produites au titre de la TVA (330 millions d'euros), de la taxe d'abonnement (171 millions d'euros) et des droits d'enregistrement (63 millions d'euros).

Concernant l'exercice en cours, le montant encaissé des principales catégories d'impôts se chiffre à 5.818 millions d'euros au 30 septembre alors que les prévisions de recettes figurant au budget voté s'élèvent à 7.031 millions d'euros. En d'autres termes, 83% des recettes projetées de 2010 sont d'ores et déjà encaissées laissant ainsi entrevoir la réalisation d'une plus-value de recettes considérable. Il est évident que cette plus-value est le résultat d'une croissance économique plus favorable qu'initialement projetée par le Statec sur laquelle les prévisions de recettes ont été établies l'année passée.

Pour l'exercice à venir, le Gouvernement entend mettre en œuvre une série de mesures d'assainissement budgétaire. L'impact de ces mesures au niveau des recettes se chiffre à 236 millions d'euros (cf. page 29* du projet de budget 2010). Pour une analyse plus détaillée de ces mesures, la Cour renvoie au chapitre 4.3 ci-après.

Dépendance budgétaire vis-à-vis du secteur financier

Le tableau suivant concerne les recettes globales en provenance du secteur financier entre 2003 et 2009 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 29 : 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%
2006	1.326,0	787,3	1.696,6	451,1	349,0	83,9	149,6	90,4	1.412,7	40,1%
2007	1.439,3	987,7	1.909,8	526,4	243,1	155,3	171,6	124,0	1.793,4	47,6%
2008	1.424,8	929,7	2.178,6	607,9	250,3	64,3	168,6	124,0	1.725,9	42,9%
2009	1.475,8	1.024,9	2.046,9	548,1	260,6	93,0	210,9	164,4	1.830,4	45,8%

(*) 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 45,8% en 2009. Pour la seule année 2009, les encaissements en provenance du secteur financier ont atteint, en valeur absolue, un niveau encore jamais atteint s'élevant à 1.830 millions d'euros, soit 39% des impôts directs ou 20% des recettes courantes.

Sachant toutefois que l'activité des banques et des organismes de placement a des répercussions sur d'autres impôts, telle que la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (478,7 millions d'euros en 2009), le poids de la contribution du secteur financier dans les recettes budgétaires reste prépondérante.

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

Tableau 30 : 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	59,4	26,6	24,0	60,5
2007	68,6	27,6	63,9	72,3
2008	65,2	27,9	25,7	73,6
2009	69,4	26,8	35,7	78,0

(*) avant déduction impôt de solidarité

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

En 2009, la part du secteur financier dans le produit total de l'impôt sur le revenu des collectivités s'est chiffrée à 69% (1.025 millions d'euros), soit une hausse de 10% par rapport à 2008. Par contre, la part du secteur financier dans le produit de l'impôt retenu sur les traitements et salaires a diminué d'un point de pourcentage pour s'établir à 26,8% en 2009.

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 35,7% en 2009.

Concernant l'impôt sur la fortune, la part relative du secteur financier a connu une progression importante depuis 2004 pour se chiffrer à 78% en 2009.

Force est de constater 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. Selon les dernières enquêtes de conjoncture, le secteur financier devrait globalement connaître un rythme de croissance relativement faible en 2010. Dans cette perspective, un effet positif majeur sur le rendement des recettes fiscales en provenance de ce secteur semble être peu probable en 2010.

4.2.1.2 Recettes non fiscales

Pour 2011, les recettes non fiscales sont évaluées à 292,4 millions d'euros, soit 3,1% 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 (50,3 millions d'euros), des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé (58,1 millions d'euros) ainsi que des recettes et bénéfices versés par les établissements publics (51,5 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 2010, les recettes non fiscales augmentent de 22,5 millions d'euros (+8,4%) en 2011.

4.2.2 Recettes en capital

Pour 2011, les recettes en capital sont fixées à 78,9 millions d'euros et proviennent principalement des droits de successions et du produit total des ventes de bâtiments se chiffrant respectivement à 49 et 2 millions d'euros.

Enfin, il convient de relever que, suivant l'article 37 du projet de loi budgétaire, le Gouvernement entend procéder à l'émission d'emprunts nouveaux pour un montant total de 500 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. Le solde de 300 millions d'euros représente une marge de manœuvre afin de réagir à des besoins de financement inattendu.

4.3 Estimations effectuées par la Cour

Evolution des recettes estimées de l'exercice 2009

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories de recettes fiscales pour 2009, effectuées dans le cadre de l'avis relatif au projet de budget 2009, avaient dégagé une moins-value de 371 millions d'euros par rapport aux prévisions budgétaires initiales.

Suivant le compte général 2009, les recettes effectives de ces huit catégories de recettes ont généré une moins-value de 384 millions d'euros.

Estimation de certaines recettes fiscales de l'exercice 2010 et hypothèses de croissance pour 2011

Afin d'apprécier les prévisions budgétaires pour 2011, la Cour a estimé le montant des recettes attendues pour 2010. Sur base des données disponibles au 30 septembre 2010, 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.

A noter que ces huit catégories d'impôt représentent quelques 74% des recettes courantes du projet de budget 2011.

Pour l'exercice en cours, les estimations de recettes concernant ces huit catégories d'impôt reposent sur une moyenne trimestrielle des années les plus représentatives de 2003 à 2009 appliquée aux encaissements effectués au 30 septembre 2010.

Pour 2010, les estimations de la Cour dégagent une plus-value de recettes de 697 millions d'euros.

Le tableau qui suit présente les estimations de la Cour et les compare au budget voté 2010. Il met en évidence les écarts estimés par rapport au budget voté de 2010 ainsi que les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2011.

Tableau 31 : Estimations de la Cour pour 2010 et hypothèses de croissance pour 2011

	Données gouvernementales			Estimations de la Cour			Projet de budget 2011	Hypothèse 2011
	Budget voté 2010	Recettes effectives au 30 sept. 2010	Taux de réalisation 30 sept. / budget voté	Recettes estimées au 31 déc. 2010	Ecarts estimations / budget voté 2010	Ecart estimé		
	en mio €	en mio €	en %	en mio €	en mio €	en %		
Collectivités	1 200	1 146	95,5	1 524	324	27,0	1 450	-4,9
Assiette	450	384	85,4	533	83	18,5	530	-0,6
Traitements	2 055	1 574	76,6	2 115	60	2,9	2 260	6,9
Capitaux	200	204	102,1	244	44	22,1	220	-9,9
Fortune	150	134	89,6	184	34	22,9	180	-2,4
TVA	2 326	1 847	79,4	2 425	99	4,2	2 608	7,6
Enregistrement	100	77	76,7	111	11	11,1	160	44,1
Abonnement	550	439	79,7	592	42	7,6	630	6,5
Total	7 031			7 728	697			

Sources : budget 2010, projet de budget 2011 ; 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.).

A l'image de l'année précédente, 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 32 : Répartition entre recours aux soldes d'impôt et avances

Années	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Recours aux soldes	415,5	464,2	390,9	557,9	612,0	538,0
Avances	857,5	917,5	976,9	858,9	912,0	912,0
Total	1.273,0	1.381,7	1.367,8	1.416,8	1.524,0	1.450,0
Variation recours aux soldes	53,0%	11,7%	-15,8%	42,7%	9,7%	-12,1%
Variation avances	2,8%	7,0%	6,5%	-12,1%	6,2%	0%
Variation PIB (valeur)	12,0%	10,5%	5,7%	-4,0%	4,7%	5,0%

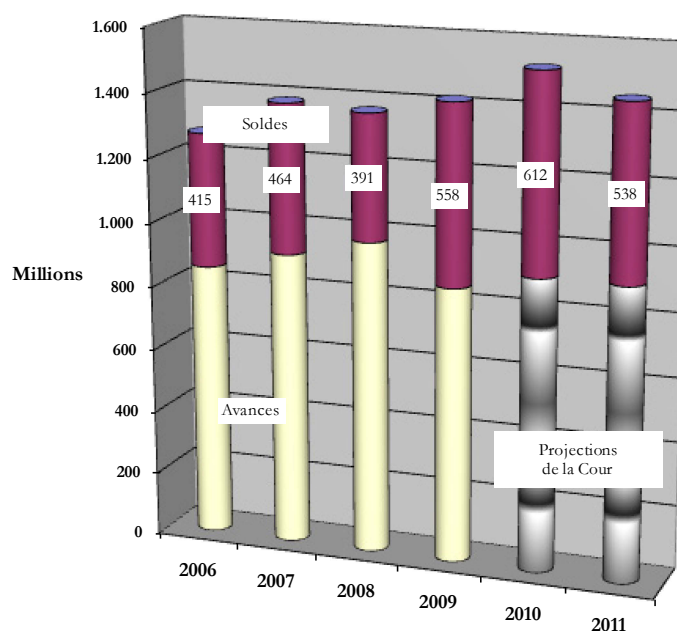
(Après déduction de l'impôt de solidarité)

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

Le produit définitif de l'IRC de l'exercice 2009 (1.417 millions d'euros) n'a pas atteint les 1.420 millions d'euros prévus au budget voté 2009 tout en restant quelque 56 millions d'euros en dessous des estimations de la Cour (1.473 millions d'euros).

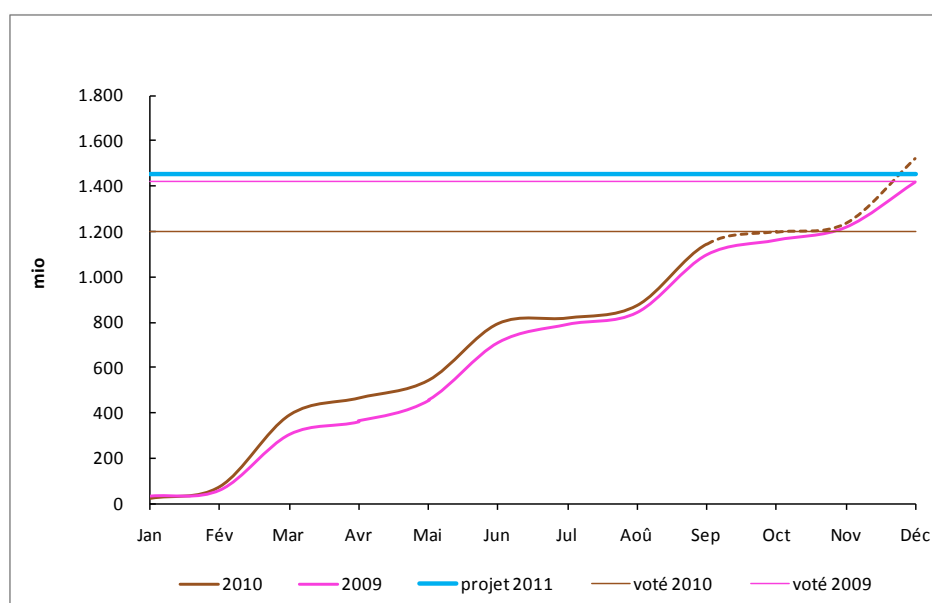
Après une chute de 15,8% des soldes d'impôt en 2008, le recours aux dossiers non encore imposés a connu une hausse importante (+42,7%) en 2009.

En 2010, l'administration entend encaisser quelque 612 millions d'euros de soldes d'impôt, soit une progression de 9,7% par rapport à 2009. Il convient cependant de noter que cette progression comprend un montant exceptionnel de quelque 150 millions générés par l'introduction du système de l'auto-imposition applicable aux entreprises ne relevant pas du secteur bancaire. Pour ce qui est des avances, elles devraient connaître une augmentation de 6,2% (53 millions d'euros) par rapport à 2009.

Graphique 33 : Recours aux soldes d'impôt (en millions d'euros)

Graphique : Cour des comptes

La Cour estime à 1.524 millions d'euros les recettes à encaisser pour l'exercice 2010, soit une augmentation de 27% par rapport aux 1.200 millions d'euros inscrits au budget voté de 2010.

Graphique 34 : Impôt sur le revenu des collectivités

Graphique : Cour des comptes

Avec une hypothèse de décroissance de 4,9% par rapport aux estimations de la Cour pour 2010, la prévision au titre de l'IRC pour 2011 peut paraître prudente. Compte tenu d'une relative stabilité des avances à encaisser pour l'exercice 2011, les 1.450 millions d'euros inscrits au projet de budget 2011 reposent sur un recours aux soldes d'impôt de 538 millions d'euros.

Si l'administration s'attend en 2011 à une deuxième et dernière tranche exceptionnelle de 150 millions d'euros résultant de l'introduction de l'auto-imposition, le reste des soldes, à savoir 388 millions d'euros, devraient provenir des exercices 2006 à 2010, comprenant les années de crise 2008 et 2009. Or, pour ces années, l'administration a affirmé ne pas avoir procédé à une refixation vers le bas des avances trimestrielles à l'égard de contribuables présentant des soldes importants. Le maintien d'un niveau élevé des avances trimestrielles devait avoir comme conséquence un épuisement des soldes d'impôt cumulés au cours d'exercices antérieurs.

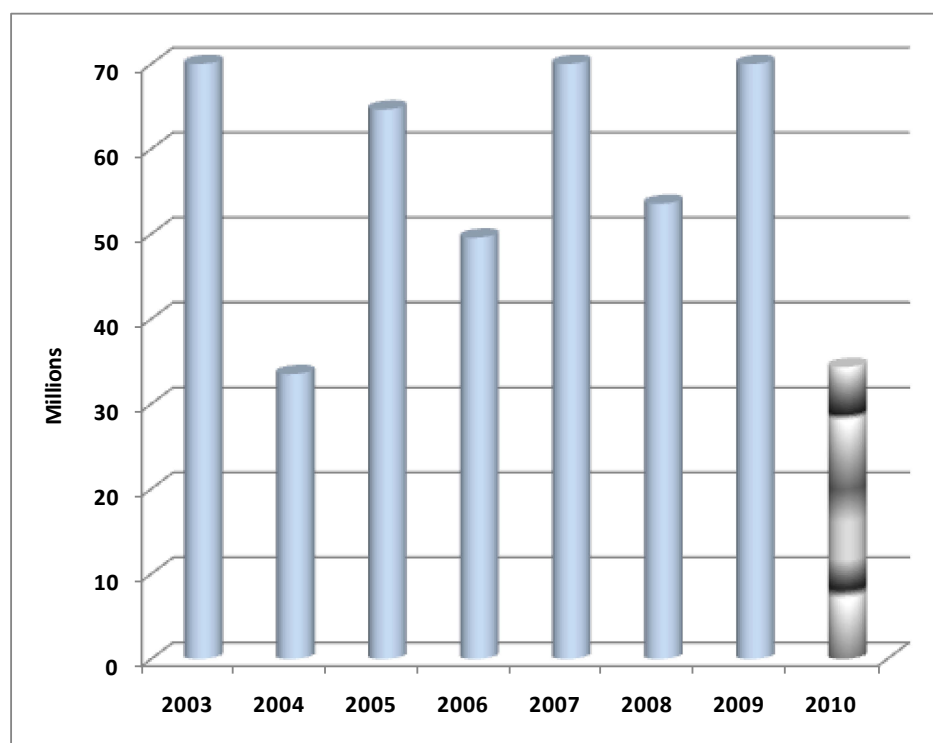
Cependant, au vu des perspectives économiques pour l'exercice en cours et pour l'exercice à venir, le niveau affiché de l'IRC au projet de budget peut paraître réalisable.

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 2003 et 2009 provient du secteur financier, soit 71% en moyenne. Une répartition à l'intérieur du secteur financier permet encore de constater que 82% en moyenne de l'IF provient des sociétés de participation financière (SOPARFI).

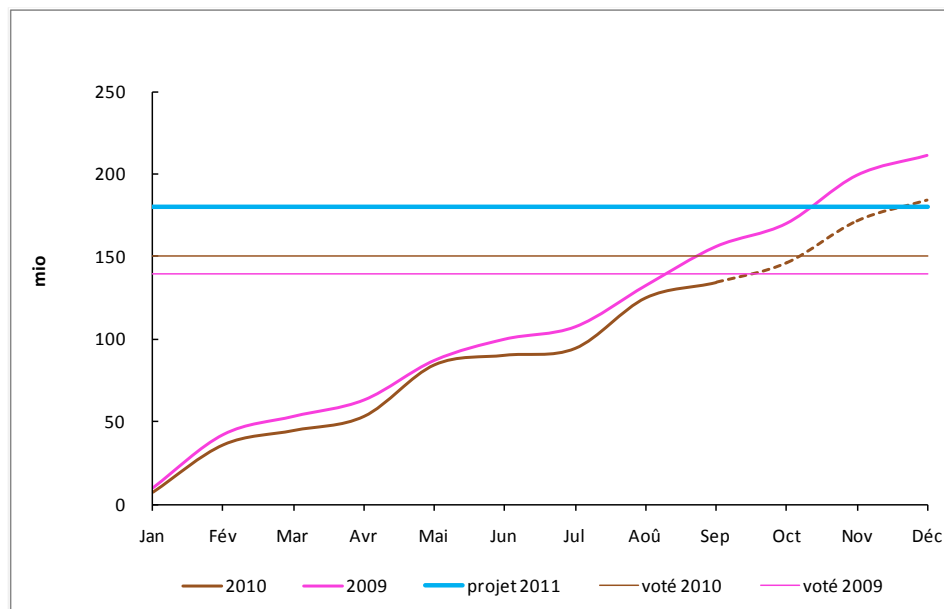
A l'image de l'IRC, l'impôt sur la fortune table sur un recours important aux soldes de créances (45% en moyenne), ce qui a pour effet que cet impôt dépasse systématiquement la prévision budgétaire. Ainsi, entre 2003 et 2009, cet impôt a produit une plus-value cumulée de plus de 427 millions d'euros. Pour le seul exercice 2009, la plus-value s'est élevée à 71 millions d'euros.

Graphique 35 : Plus-values de recettes de l'impôt sur la fortune

Graphique : Cour des comptes

Les données disponibles pour l'IF ne permettent cependant 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 2010, la Cour estime à 184 millions d'euros le produit de cet impôt en fin d'exercice, soit une diminution de 12,6% par rapport aux recettes effectives de 2009 (210,9 millions d'euros). Compte tenu de la prévision affichée au budget voté 2010, l'IF devrait néanmoins générer une plus-value de 34 millions d'euros.

Graphique 36 : Impôt sur la fortune

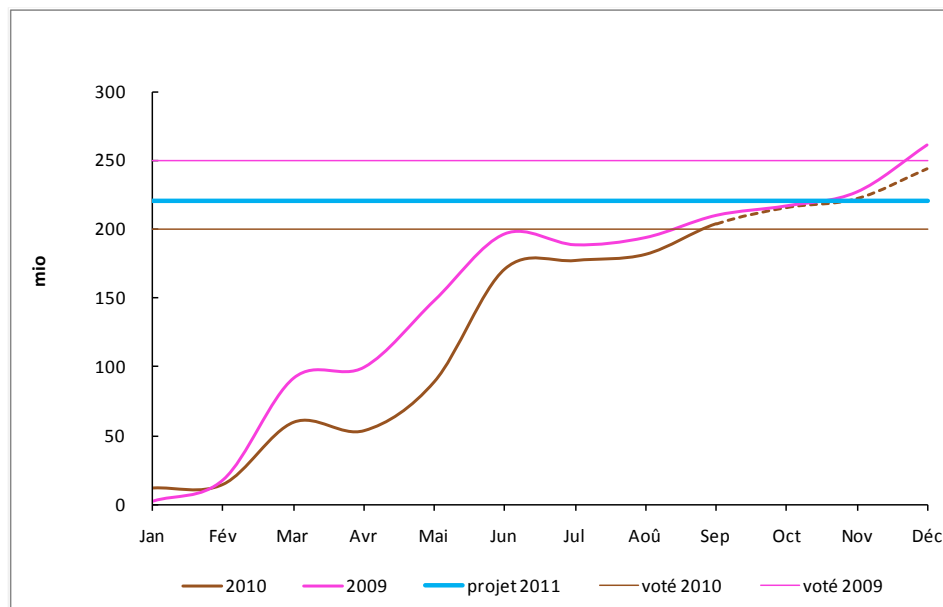
Graphique : Cour des comptes

Par rapport aux estimations de la Cour pour 2010, le projet de budget prévoit une décroissance de 2,4%, à savoir 180 millions d'euros. 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 244 millions d'euros le produit de cet impôt pour l'année 2010. Comparé au montant de 200 millions d'euros prévu au budget voté 2010 il en résulte une plus-value de recette de 44 millions d'euros.

Graphique 37 : Impôt retenu sur les revenus de capitaux

Graphique : Cour des comptes

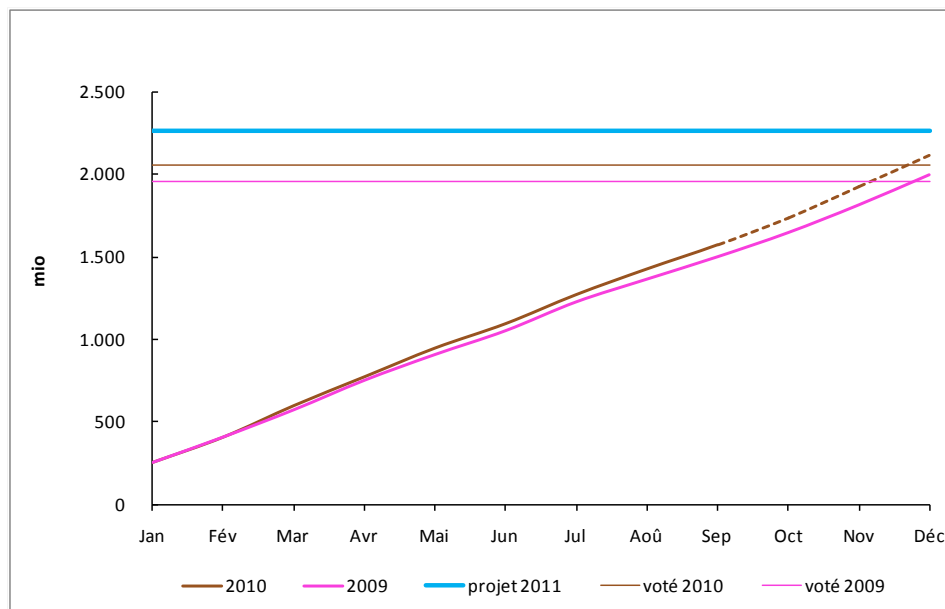
Comme dans le passé, le produit de cet impôt dépendra largement du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes et présente en conséquence une volatilité non négligeable. Dans un contexte économique plus favorable, la prévision de 220 millions d'euros inscrite au projet de budget 2011 peut paraître réalisable.

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.

Il est à rappeler que l'exercice 2009 a été marqué par l'impact des mesures d'allègement de la fiscalité (adaptation tarifaire de 9% du barème de l'impôt) mais également par la récession économique. La moins-value budgétaire des mesures fiscales a été évaluée à l'époque à quelque 342 millions d'euros. Suivant les chiffres du compte général 2009, la RTS a atteint un montant de 1.996 millions d'euros dépassant ainsi de 41 millions d'euros (+2,1%) la prévision budgétaire. Abstraction faite de ces mesures, le produit de la RTS aurait augmenté de 19,6% en 2009 !

Selon les estimations de la Cour, la RTS s'élèvera à 2.115 millions d'euros en 2010, soit une hausse de 6% par rapport aux recettes effectives de 2009 (1.996 millions d'euros). Il en résultera une plus-value de recettes de 60 millions d'euros compte tenu de la prévision budgétaire de 2.055 millions d'euros pour 2010.

Graphique 38 : Impôt retenu à la source sur les traitements et salaires

Graphique : Cour des comptes

Le projet de budget 2011 prévoit des mesures d'assainissement budgétaires dont entre autres l'introduction d'un nouveau taux d'imposition maximale sur le revenu de 39% pour les personnes physiques. L'administration concernée évalue à 27 millions d'euros le montant de recettes fiscales additionnelles au titre de la RTS pour la seule année d'imposition 2011.

Par rapport aux estimations de la Cour pour 2010, la RTS devrait donc progresser de 6,9% (5,6% hors mesure fiscale) en 2011. Au vu des derniers chiffres publiés relatifs à l'évolution de la masse salariale (+3%) et de l'emploi (+1,1), le niveau de 2.260 millions d'euros retenu au projet de budget paraît réalisable.

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

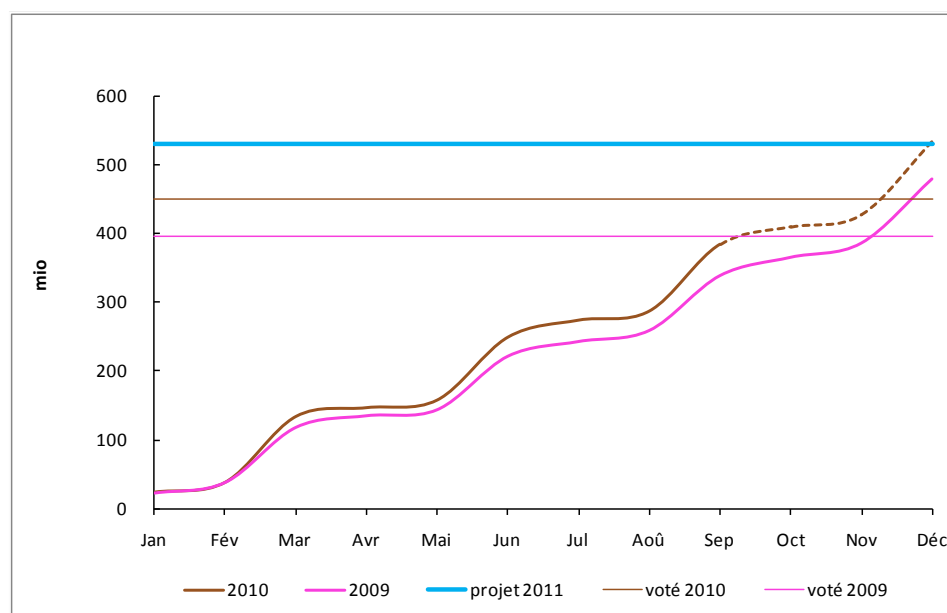
Le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette dépend largement des bénéfices réalisés par les professionnels de l'industrie, du commerce et de l'artisanat ainsi que des revenus imposables des professions libérales et du nombre de personnes physiques imposées par 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.

Ainsi, l'impôt fixé par voie d'assiette a fait l'objet d'une imposition volontariste. En effet, suivant le décompte de la recette réalisée au titre de l'impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette, l'administration concernée a accéléré le rythme d'imposition (solde d'impôt +62%) et a procédé à l'adaptation des avances (+8%) en 2009. Il en a résulté une plus-value de quelque 84 millions d'euros.

La Cour estime à 533 millions d'euros le produit de cet impôt pour 2010. La Cour s'attend à une plus-value de l'ordre de 83 millions d'euros pour l'exercice 2010. Selon les informations de l'administration concernée, les avances sont fixées à 406 millions d'euros, soit une augmentation de 16,2% par rapport à 2009. Il s'ensuit un recours aux soldes de 127 millions d'euros, soit une décroissance de 10,3% par rapport à 2009.

Graphique 39 : Impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette



Graphique : Cour des comptes

A défaut d'informations plus précises concernant l'impact des mesures fiscales de 2009, le volume des soldes encore disponibles ainsi que le degré d'adaptation des avances, la Cour estime donc qu'il est difficile de se prononcer sur le bien-fondé de la prévision budgétaire pour 2011 tablant sur une recette de 530 millions d'euros. Reste à noter que l'ajout d'une nouvelle tranche d'imposition maximale au taux de 39% ne se répercutera pas directement sur les recettes de cet impôt en 2011.

4.3.6 Taxe sur la valeur ajoutée

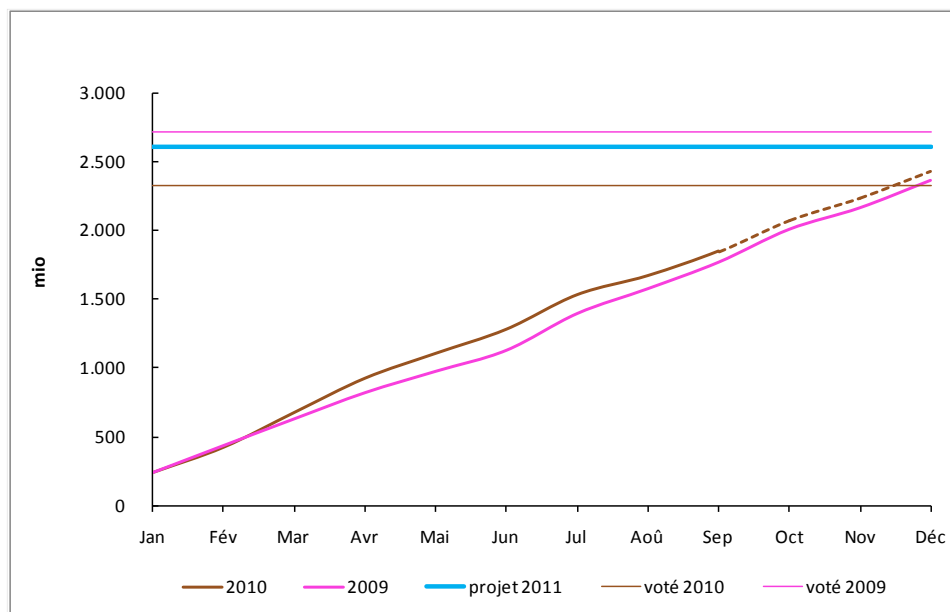
Largement tributaire des dépenses de consommation et d'investissement des secteurs privé et public, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est supposée suivre de près la situation conjoncturelle. Avant 2007, en raison de certaines particularités comptables, la volatilité de cet impôt était plus importante que le niveau des fluctuations des variables macro-économiques qui le sous-tendent.

En 2009, le produit de la TVA est ainsi resté largement en dessous des prévisions budgétaires dégageant une moins-value de plus de 352 millions d'euros due à la crise et à une surestimation de cette prévision.

Suivant les estimations de la Cour, le produit des recettes de la TVA devrait atteindre et même dépasser le montant prévu au budget voté 2010 (2.326 millions d'euros). En conséquence, la TVA produirait une plus-value de recette de 99 millions d'euros, soit 4,3%, par rapport au budget voté de 2010.

Pour 2011, le projet de budget prévoit une recette de 2.608 millions d'euros correspondant à une hypothèse de croissance de 7,6% par rapport aux estimations de la Cour pour 2010. Par rapport au budget voté 2010, cette progression s'élève à 12,1%.

Graphique 40 : Taxe sur la valeur ajoutée



Graphique : Cour des comptes

Afin de se prononcer sur la prévision budgétaire 2011, la Cour a analysé le montant de la TVA. Pour ce faire, la Cour a diminué le montant estimé de la TVA de la part provenant du secteur du commerce électronique et a tenu compte de la variation du solde net à rembourser.

Tel qu'il ressort du tableau ci-dessous et suivant les informations de l'administration concernée, les recettes du secteur du commerce électronique se chiffraient à 377 millions d'euros en 2010 et à 320 millions d'euros en 2011. Cette diminution s'expliquerait par le départ du marché national de certains producteurs de services électroniques.

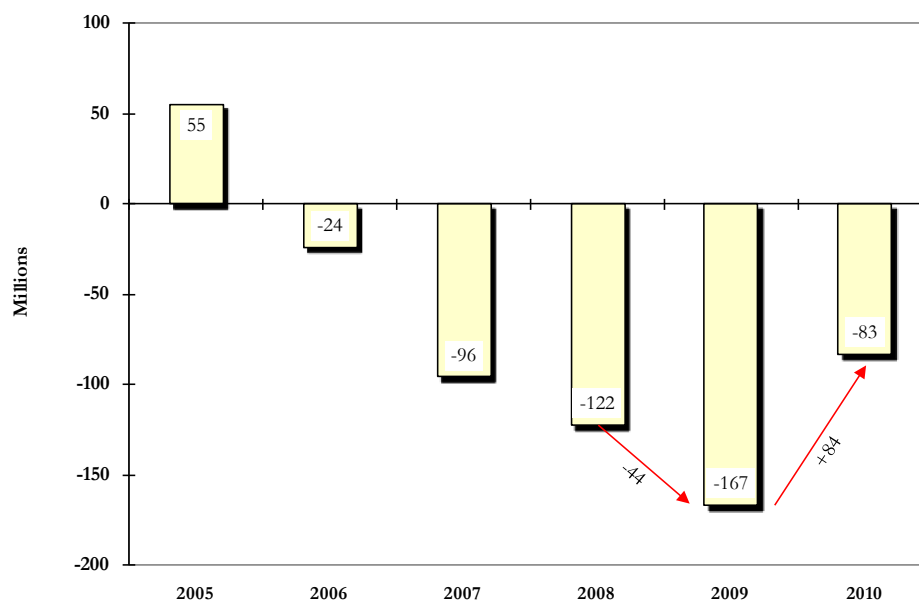
Abstraction faite de ces recettes, il en résulte un montant ajusté de TVA qui reflète mieux les réalités conjoncturelles nationales. Ainsi, pour 2010 et 2011, le montant ajusté de TVA s'élève respectivement à 2.048 et 2.288 millions d'euros permettant de dégager une croissance de 11,7%, trop optimiste à première vue.

Tableau 41 : Recette ajustée de TVA

	2009	2010	2011	Hypothèse 2011
Recette de TVA	2 364	2 425	2 608	
E-commerce	-390	-377	-320	
Recette ajustée TVA	1 974	2 048	2 288	11,7%
Variation solde net à rembourser	-44	84	0	
Produit estimé TVA	1 930	2 131	2 288	7,4%

Tableau : Cour des comptes

Au 30 septembre 2010, le montant de la TVA à encaisser s'élève à 347 millions d'euros alors que le montant à rembourser se chiffre à 430 millions d'euros. Il s'en dégage un solde net à rembourser de 83 millions d'euros. En comparant ce solde à celui de l'année précédente, à savoir 167 millions d'euros, il en résulte une diminution de 84 millions d'euros. Cette diminution correspond de fait à une amélioration de l'endettement de l'Etat à l'égard des personnes physiques et morales ayant un droit à la restitution de la TVA.

Graphique 42 : Évolution du solde net à rembourser

Graphique : Cour des comptes

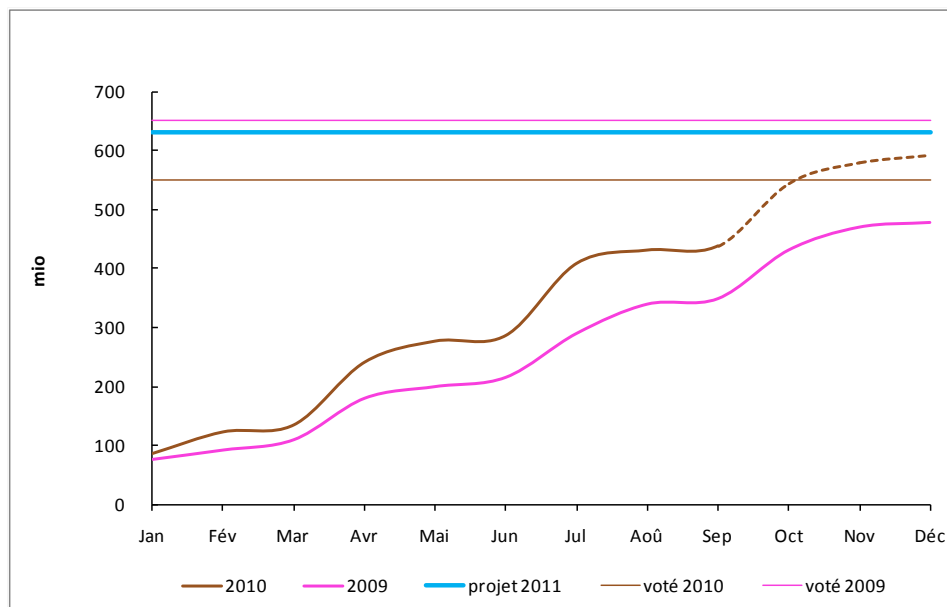
En d'autres termes, les recettes brutes de la TVA sont sous-estimées de 84 millions d'euros pour la seule année 2010. En ajoutant les 84 millions d'euros au montant de la TVA ajusté, il en résulte une hypothèse de croissance de 7,4%.

En admettant une stabilité du solde net à rembourser, la Cour est d'avis que la prévision inscrite au projet de budget 2011 peut paraître réaliste, l'incertitude provenant avant tout de l'effet sur le pouvoir d'achat des ménages des mesures fiscales projetées.

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. Suivant le compte général 2009, la taxe d'abonnement s'est chiffrée à 479 millions d'euros dégageant une moins-value de 171 millions d'euros.

Pour 2010, la Cour estime la recette à 592 millions d'euros produisant une plus-value de 42 millions d'euros par rapport aux 550 millions d'euros prévus au budget voté pour 2010. En effet, dès le deuxième trimestre 2010, la taxe d'abonnement a progressé considérablement indiquant un retour des investisseurs sur le marché des actions et titres plus risqués.

Graphique 43 : Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés

Graphique : Cour des comptes

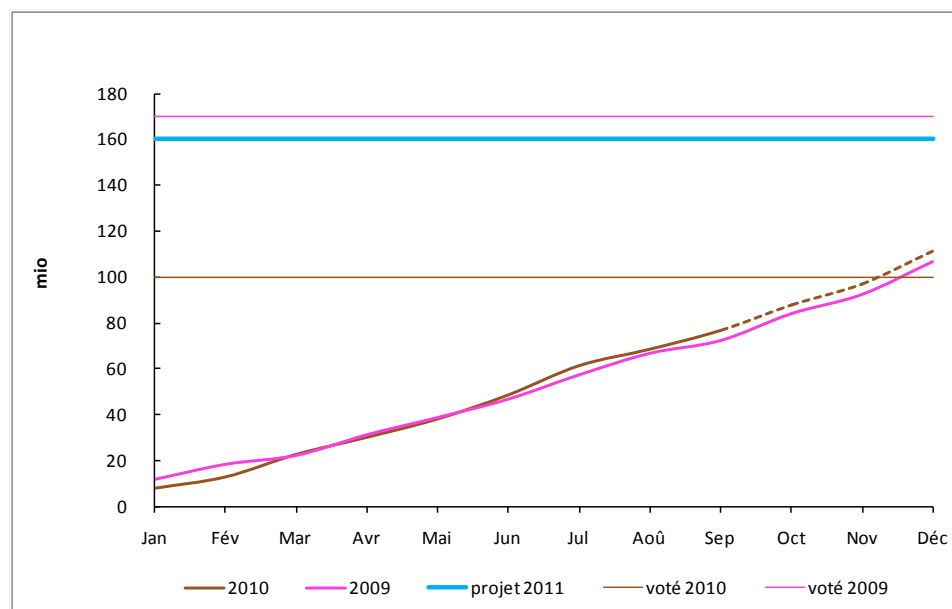
Le projet de budget 2011 table sur une prévision de 630 millions d'euros, soit une hypothèse de croissance de 6,5% par rapport aux estimations de la Cour pour 2010. Compte tenu de l'évolution récente de cet impôt et des perspectives d'évolution de la situation conjoncturelle, la Cour estime que la prévision relative au produit de la taxe d'abonnement paraît réalisable.

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.

Largement surestimées au budget voté 2009 (170 millions d'euros), les recettes encaissées au titre des droits d'enregistrement ne se sont chiffrées qu'à 106 millions d'euros en 2009 reflétant les effets sur le marché immobilier de la crise économique et financière.

Malgré une reprise de l'activité économique en 2010, la Cour n'estime qu'à 111 millions d'euros le montant des droits d'enregistrement pour l'exercice en cours générant une plus-value de quelque 11 millions d'euros par rapport aux 100 millions d'euros inscrits au budget voté 2010.

Graphique 44 : Droits d'enregistrement

Graphique : Cour des comptes

Le projet de loi No 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique entend modifier, entre autres, la fiscalité en matière d'acquisition immobilière en soumettant à des conditions de revenu l'allocation du bénéfice fiscal en matière d'enregistrement d'actes notariés. Suivant le projet de budget 2011, les recettes fiscales supplémentaires de cette mesure sont évaluées à 70 millions d'euros et porteront le montant des droits d'enregistrement à 160 millions d'euros. Par rapport à l'estimation de la Cour pour 2010, les droits d'enregistrement afficheront une progression de 49 millions d'euros, soit +44%.

A défaut d'informations précises sur l'évolution du marché immobilier ainsi que sur la consommation par les contribuables du crédit d'impôt en la matière, la Cour considère la prévision en la matière comme trop optimiste.

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 2010. Il met en évidence les écarts et les hypothèses de croissance escomptées au projet de budget 2011.

Tableau 45 : Recettes communales (ICC, FCDF)

(mio €)	Budget voté 2010	Estimations Cour 2010	Écarts	Projet budget 2011	Hypothèses 2011
ICC	500	587	87	560	-4,6%
FCDF	578	613	36	629	
<i>RTS (18%)</i>	<i>370</i>	<i>381</i>	<i>11</i>	<i>407</i>	<i>6,9%</i>
<i>Assiette (18%)</i>	<i>81</i>	<i>96</i>	<i>15</i>	<i>95</i>	<i>-0,6%</i>
<i>TVA (10%)</i>	<i>211</i>	<i>221</i>	<i>10</i>	<i>233</i>	<i>5,6%</i>
<i>Taxe auto. (20%)</i>	<i>14</i>	<i>14</i>	<i>0</i>	<i>13</i>	<i>-8,1%</i>
<i>Montant forfait.</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>0</i>	<i>24</i>	<i>-2,3%</i>
<i>"- Enseignants"</i>	<i>-123</i>	<i>-123</i>	<i>0</i>	<i>-144</i>	
FCDF hors effet "Enseignants"	700	736	36	772	4,9%

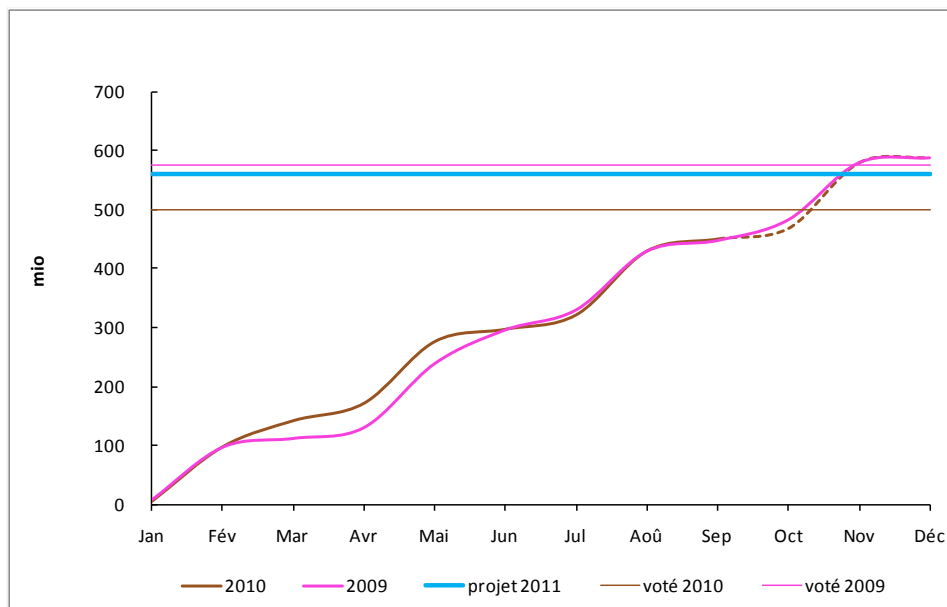
Source : Projet de budget 2011; tableau : Cour des comptes

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. Depuis 2009, cet impôt est composé de plus de 40% 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 2009, l'ICC a produit une recette totale de 588 millions d'euros, soit une plus-value de 13 millions d'euros (+2,3%) par rapport au montant retenu au budget voté de cette année. Le recours aux soldes d'impôt a été de 247 millions d'euros, en hausse de 23% par rapport à 2008.

La Cour estime à 587 millions d'euros les recettes de l'ICC pour l'année 2010 dépassant de 87 millions d'euros le montant prévu au budget voté 2010.

Graphique 46 : Impôt commercial communal

Graphique : Cour des comptes

Pour 2011, le projet de budget prévoit un montant de 560 millions d'euros au titre de cet impôt. Ce montant est en baisse de 4,6% (27 millions d'euros) par rapport aux estimations de la Cour. Toutefois, compte tenu de son lien avec l'IRC et des perspectives économiques pour l'exercice à venir, la Cour estime la prévision au titre de l'ICC comme réaliste.

Fonds communal de dotation financière

Selon les estimations de la Cour pour 2010, les versements en provenance du FCDF vont connaître une hausse de 36 millions d'euros à la fin de l'année qui s'explique principalement par la progression des impôts sur les personnes physiques (+26 millions d'euros).

En 2011, les ressources (hors enseignants) au FCDF seraient en hausse de 4,9% par rapport aux estimations de la Cour pour 2009. Compte tenu des perspectives économiques plus favorables, cette prévision peut paraître prudente.

4.4 Conclusions

Les estimations de la Cour relatives aux huit catégories principales de recettes font état d'une plus-value de 697 millions d'euros par rapport au budget voté de 2010. Cette plus-value provient pour plus de la moitié de l'impôt sur le revenu des collectivités (+324 millions d'euros) et l'impôt sur la fortune (+24 millions d'euros) résultant d'un recours important aux soldes d'impôt d'années antérieures.

D'autres impôts, tels que la taxe sur la valeur ajoutée (+99 millions d'euros), les impôts sur les personnes physiques (+143 millions d'euros) ou encore la taxe d'abonnement (+42 millions d'euros) vont évoluer plus favorablement en 2010 qu'initialement prévu.

Certaines recettes continuent à afficher un rendement largement supérieur à ce qu'auraient pu laisser présager leurs facteurs économiques déterminants. C'est notamment le cas de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt sur la fortune ainsi que de l'impôt commercial communal qui connaissent, depuis des années, un nombre important de dossiers non traités et des soldes non encaissés. Dans ce contexte, la Cour voudrait rendre attentif au fait que le recours aux soldes des années de crise 2008 et 2009 devrait rester limité.

Au niveau de la TVA, des efforts ont été entrepris afin de mieux maîtriser les soldes à encaisser et à rembourser. Sous réserve de la fiabilité des chiffres communiqués, il ressort de l'évolution des soldes que le produit réel de la TVA devrait être supérieur aux recettes en 2010. Toutefois, les soldes publiés par l'administration concernée en septembre ne constituent qu'une estimation approximative de ce que seraient les soldes effectifs au moment de la clôture de l'exercice.

Depuis des années, les prévisions de recettes sont imprécises avec comme conséquence des variations importantes entre ces prévisions et les recettes effectivement encaissées. Les exercices 2009 et 2010 ne dérogent pas à ce constat.

C'est pourquoi la Cour est d'avis que les administrations fiscales devraient repenser leurs approches actuelles pour établir les prévisions budgétaires. Dans ce contexte, il est à noter que la Cour publiera sous peu un rapport spécial contenant une série de recommandations en la matière.

Compte tenu des estimations effectuées et des perspectives économiques pour l'exercice à venir, les principales catégories de recettes d'impôt analysées au projet de budget 2011 reposent sur des hypothèses de croissance réalisables.

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.

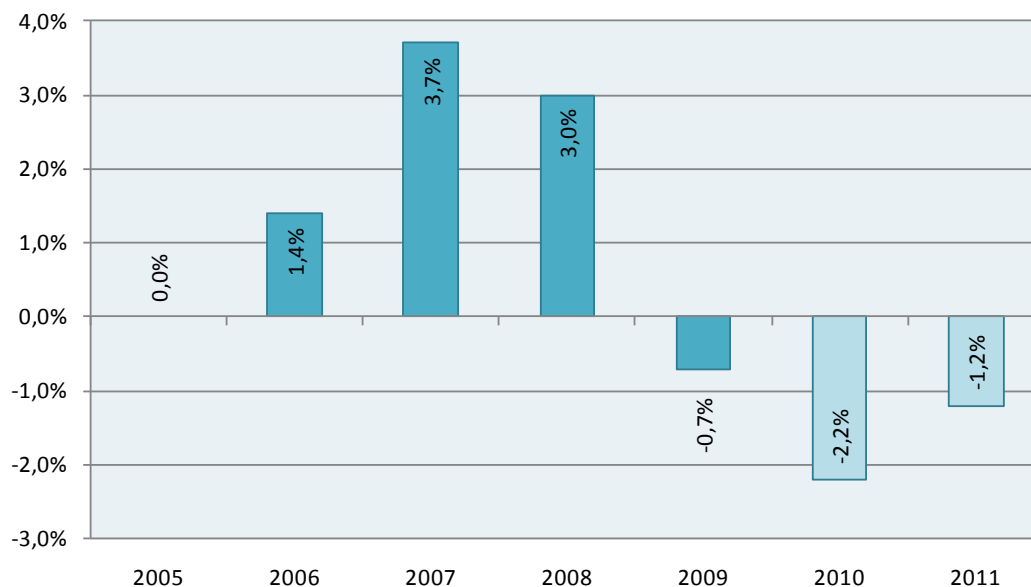
Le pacte de stabilité prévoit par ailleurs pour chaque Etat membre comme objectif à moyen terme le maintien du déficit structurel en dessous de 1% du PIB, tout en prenant en considération des éléments nationaux. En tenant compte de la situation économique de notre pays et en introduisant une marge de 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.

Dans le projet de budget 2011 (page 24*), le Gouvernement précise que « la présentation administrative du budget de l'Etat qui est définie par notre législation sur la comptabilité de l'Etat n'est toutefois pas en contradiction ou en concurrence avec la présentation des comptes de l'Administration centrale selon le SEC95. Ces deux approches sont au contraire complémentaires.

La présentation dite « administrative » a essentiellement pour finalité de permettre à la Chambre des Députés d'assurer efficacement le contrôle de l'intégralité des recettes et des dépenses de l'Etat sur lesquelles la Chambre a une emprise directe.

Dans la présentation communément appelée de « présentation de Maastricht », les activités financières des Etats sont décrites d'après des considérations économiques et non administratives. Les deux présentations ne sont dès lors pas contradictoires mais complémentaires. »

L'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2005 à 2011 est documentée par les deux graphiques suivants. Depuis 2009, l'administration publique accuse un déficit qui a été de l'ordre de -0,7% pour cette année. Au moment du dépôt du projet de budget, le Gouvernement prévoit un déficit de -2,2% pour 2010 tout en tablant sur une amélioration à partir de 2011 avec un recul du déficit à -1,2% ou -521,3 millions d'euros.

Graphique 47 : Solde de l'administration publique en % du PIB

Sources chiffres : Statec (octobre 2010), projet de budget 2011 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 48 : Solde de l'administration publique en millions d'euros

Sources chiffres : Statec (octobre 2010), projet de budget 2011 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

L'objectif budgétaire affiché est le rétablissement de l'équilibre budgétaire en 2014 au plus tard et la consolidation budgétaire sera entamée selon le Gouvernement à partir de l'exercice budgétaire 2011.

A cet égard, la Cour renvoie au point 5.4 du présent avis pour avoir de plus amples commentaires sur la stratégie de sortie du déficit budgétaire du Gouvernement.

5.1.2 Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2005-2011)

L'administration publique comprend trois sous-secteurs, à savoir l'administration centrale, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale. L'administration centrale pour sa part vise 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.).

Pour analyser la situation financière de l'administration publique, il est utile de se référer au solde de financement des trois sous-administrations qui la composent.

Tableau 49 : Soldes (2005 - 2011)

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB	mio €	% du PIB
2005	1,3	0,0	-357,9	-1,2	-85,0	-0,3	444,2	1,5
2006	459,2	1,4	-219,1	-0,6	71,3	0,2	607,1	1,8
2007	1.388,5	3,7	358,9	1,0	138,7	0,4	890,9	2,4
2008	1.182,7	3,0	-71,2	-0,2	170,1	0,4	1.083,9	2,7
2009	-274,3	-0,7	-1.002,3	-2,6	-10,2	0,0	738,2	1,9
2010	-880,4	-2,2	-1.649,6	-4,1	10,3	0,0	758,9	1,9
2011	-521,3	-1,2	-1.401,2	-3,4	22,3	0,1	857,6	2,1

Sources chiffres : Statec (octobre 2010), projet de budget 2011 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Le solde négatif de l'administration publique depuis 2009 (tel que repris ci-dessus) s'explique surtout par le résultat négatif au niveau de l'administration centrale, qui ne peut plus être contrebalancé par le solde positif de la sécurité sociale. L'administration publique passe d'un solde positif de 1.182,7 millions d'euros en 2008 à un solde négatif atteignant -521,3 millions d'euros en 2011. L'évolution est analogue au niveau de l'administration centrale, qui affiche un résultat négatif de -1.401,2 millions d'euros ou de -3,4% du PIB en 2011.

5.1.3 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.

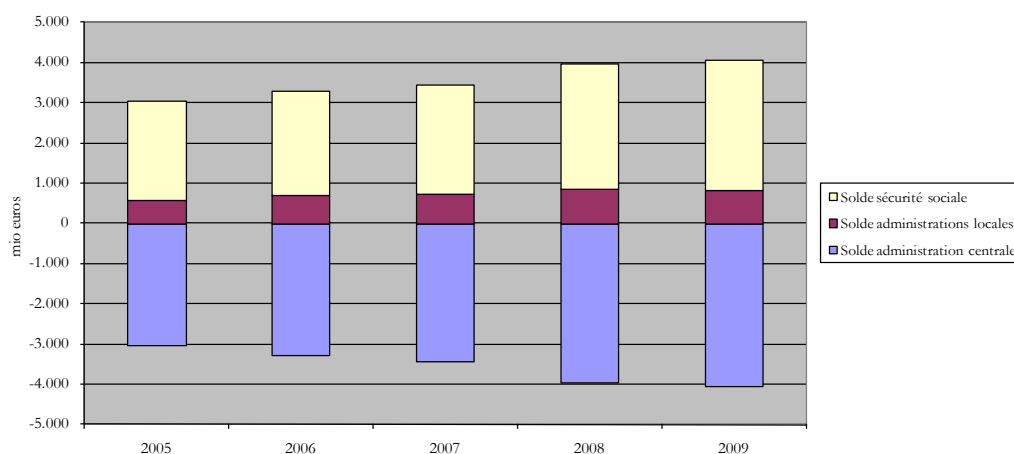
Tableau 50 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs

	2005	2006	2007	2008	2009
Transferts de revenus de la propriété (mio €)					
Administration centrale (solde)	-10,6	-9,4	-9,1	-9,9	-9,2
Administrations locales (solde)	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
Sécurité sociale (solde)	10,9	9,6	9,3	10,1	9,3
Transferts courants (mio €)					
Administration centrale (solde)	-2.917,9	-3.191,4	-3.348,0	-3.840,7	-3.922,0
Administrations locales (solde)	480,2	584,7	643,1	722,6	680,5
Sécurité sociale (solde)	2.437,7	2.606,7	2.704,9	3.118,2	3.241,5
Transferts en capital (mio €)					
Administration centrale (solde)	-98,0	-94,1	-90,3	-128,6	-134,4
Administrations locales (solde)	106,0	107,7	97,0	136,9	144,4
Sécurité sociale (solde)	-8,0	-13,7	-6,8	-8,4	-10,0
Total des transferts (mio €)					
Administration centrale (solde)	-3.026,6	-3.294,9	-3.447,4	-3.979,3	-4.065,6
Administrations locales (solde)	586,0	692,2	740,0	859,4	824,8
Sécurité sociale (solde)	2.440,6	2.602,7	2.707,4	3.119,9	3.240,8

Source chiffres : Statec (octobre 2010) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2009, 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 :

- 79,7% à destination de la sécurité sociale ;
- 20,3% à destination des administrations locales.

Graphique 51 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs

Source chiffres : Statec (octobre 2010) ; 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 52 : Soldes hors transferts

Exercice	Administration publique (en % du PIB)	Administration centrale (en % du PIB)	Administrations locales (en % du PIB)	Sécurité sociale (en % du PIB)
2005	0,0%	8,8%	-2,2%	-6,6%
2006	1,4%	9,1%	-1,8%	-5,9%
2007	3,7%	10,2%	-1,6%	-4,8%
2008	3,0%	9,9%	-1,7%	-5,1%
2009	-0,7%	8,1%	-2,2%	-6,6%

Source chiffres : Statec (octobre 2010) (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 2009, les transferts du budget de l'Etat en faveur de la sécurité sociale se composent principalement de la manière suivante :

Assurance pension contributive	1.114,5 millions d'euros
Caisse nationale des prestations familiales	1.073,4 millions d'euros
Assurance maladie - maternité - dépendance	960,7 millions d'euros
Congé pour raisons familiales	5,8 millions d'euros
Mesures économiques et sociales spéciales	3,8 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 (2006-2011)

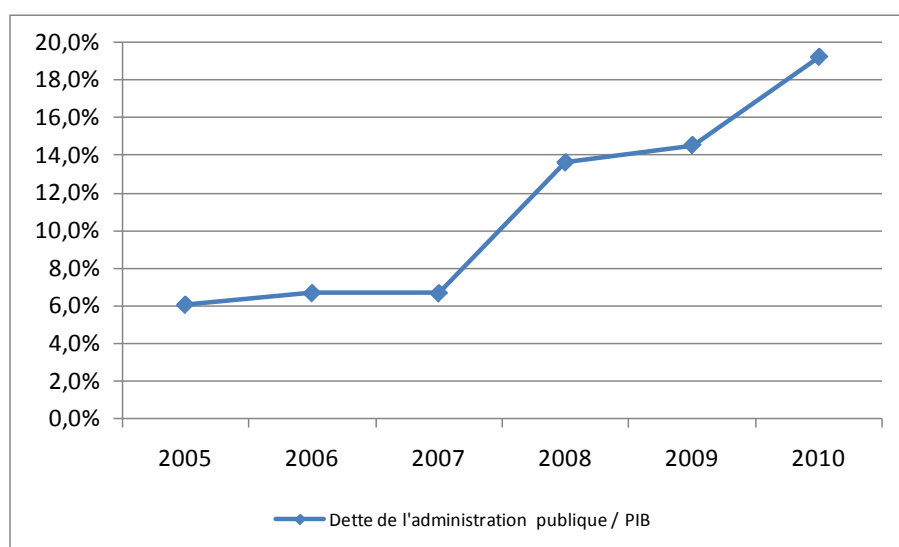
Le tableau et le graphique suivants présentent l'évolution de la dette de l'administration publique par rapport au PIB.

Tableau 53 : Evolution de la dette de l'administration publique / PIB

	2006	2007	2008	2009	2010
Dette de l'administration publique	2.265,9	2.502,1	5.394,9	5.527,1	7.662,1
Dette de l'administration publique / PIB	6,7%	6,7%	13,6%	14,5%	19,2%

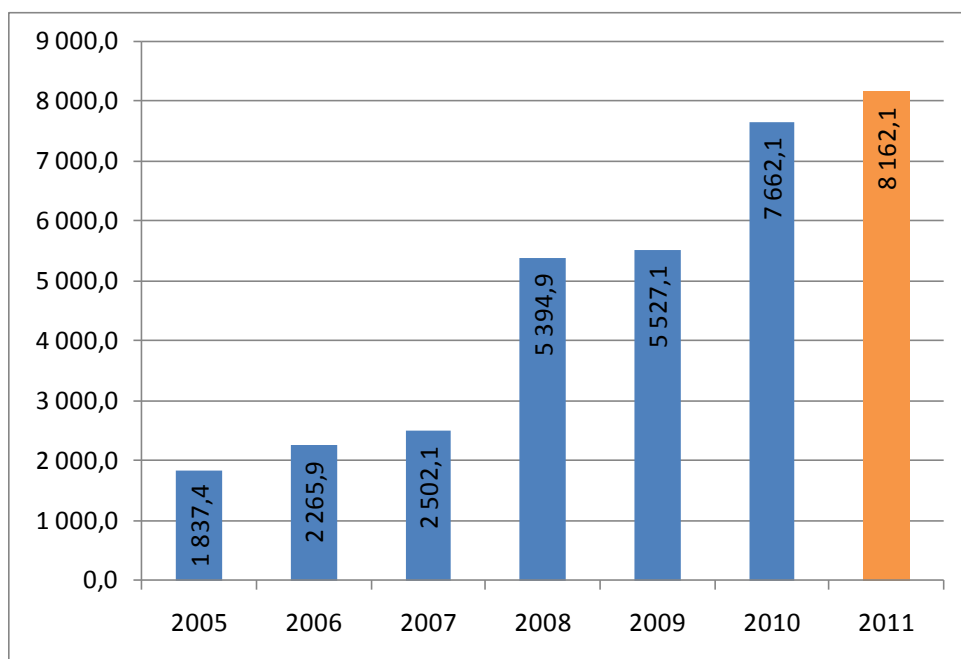
Source : Statec, IGF ; tableau : Cour des comptes

Graphique 54 : Evolution de la dette de l'administration publique / PIB



Source : Statec, IGF ; graphique : Cour des comptes

**Graphique 55 : Evolution de la dette de l'administration publique
en millions d'euros**



Source : Statec, IGF ; graphique : Cour des comptes

La crise économique et financière a eu pour conséquence une augmentation considérable de la dette publique. Selon les prévisions actuelles, la dette publique devrait se situer à 19,2% du PIB en 2010.

Pour 2011, une autorisation d'emprunts de 500 millions d'euros est prévue (dont 100 millions destinés au Fonds du rail et 100 millions au Fonds des routes), ce qui porterait la dette à quelques 8.162 millions d'euros.

5.2.2 Analyse de la dette de l'administration publique et de ses trois sous-secteurs (2005-2009)

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 56 : Evolution de la dette de l'administration publique

DETTE DE L'ADMINISTRATION CENTRALE (en millions d'euros)					
	2005	2006	2007	2008	2009
Numéraires et dépôts	124,1	142,9	161,3	176,9	193,9
Titres autres qu'actions	213,3	74,0	0,0	2 000,0	2 000,0
Crédits	705,5	1 215,6	1 513,8	2 358,6	2 464,8
- <i>Etat</i>	208,8	614,1	758,4	1 466,7	1 510,6
- <i>Etablissements publics</i>	165,4	153,6	170,9	172,0	205,9
- <i>PPP</i>	331,3	447,9	584,5	719,9	748,3
Dette totale	1 042,9	1 432,5	1 675,1	4 535,5	4 658,7

DETTE DES ADMINISTRATIONS LOCALES (en millions d'euros)					
	2005	2006	2007	2008	2009
Numéraires et dépôts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Titres autres qu'actions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crédits	794,5	833,4	827,0	859,4	868,4
Dette totale	794,5	833,4	827,0	859,4	868,4

DETTE DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE (en millions d'euros)					
	2005	2006	2007	2008	2009
Numéraires et dépôts	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Titres autres qu'actions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Crédits	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dette totale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

DETTE CONSOLIDÉE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (en millions d'euros)					
	2005	2006	2007	2008	2009
Administration centrale	1 042,9	1 432,5	1 675,1	4 535,5	4 658,7
Administrations locales	794,5	833,4	827,0	859,4	868,4
Administrations de sécurité sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dette de l'administration publique	1 837,4	2 265,9	2 502,1	5 394,9	5 527,1

Source : Statec ; tableau : Cour des comptes

De 2005 à 2007, la dette de l'administration publique s'accroît de façon continue. Par rapport à l'année 2005, la dette consolidée de l'administration publique pour 2007 a connu une augmentation considérable d'environ 665 millions d'euros (36%) résultant, d'une part, d'une croissance de la dette de l'administration centrale (632 millions d'euros) et, d'autre part, d'une croissance de la dette des administrations locales (33 millions d'euros). L'augmentation importante de 632 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 808 millions d'euros entre 2003 et 2005, 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 2,89 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 (748,3 millions d'euros) continuent à progresser. Les principaux projets concernés relevant du Fonds pour la loi de garantie sont les suivants :

- Extensions Cour de justice CE Kirchberg ;
- Campus scolaire Geesekneppchen ;
- 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.

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

5.3 Les finances communales

5.3.1 Considérations générales

Pour les besoins de son analyse, la Cour se base sur des informations en provenance du ministère de l'Intérieur et du Statec.

Le ministère de l'Intérieur collecte les données relatives 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.

Le Statec utilise également les comptes administratifs des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la tutelle des communes présentés selon le système

européen de comptes SEC 95. Les statistiques relatives à l'endettement des administrations locales sont établies sur base d'informations provenant des instituts bancaires.

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 2006 à 2010 et leur variation entre 2006 et 2010 en chiffres absolus et en pourcentages.

Tableau 57 : Evolution des recettes ordinaires communales entre 2006 et 2010
(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010
ICC ¹⁰	485,89	538,91	578,69	592,15	500,00
IF ¹¹	25,76	27,18	27,64	28,47	29,32
FCDF	553,00	627,72	691,35	681,17	698,45
ARP ¹²	650,32	703,46	745,95	594,84	619,59
Total des recettes ordinaires communales	1.714,97	1.897,26	2.043,63	1.896,64	1.847,36

Source chiffres : ministère de l'Intérieur (2006-2009) ; budget voté 2010 ; tableau : Cour des comptes

¹⁰ Les chiffres concernant l'ICC pour 2006 à 2009 proviennent des comptes généraux de l'Etat

¹¹ Les chiffres concernant l'IF pour 2009 et 2010 sont des prévisions du ministère de l'Intérieur

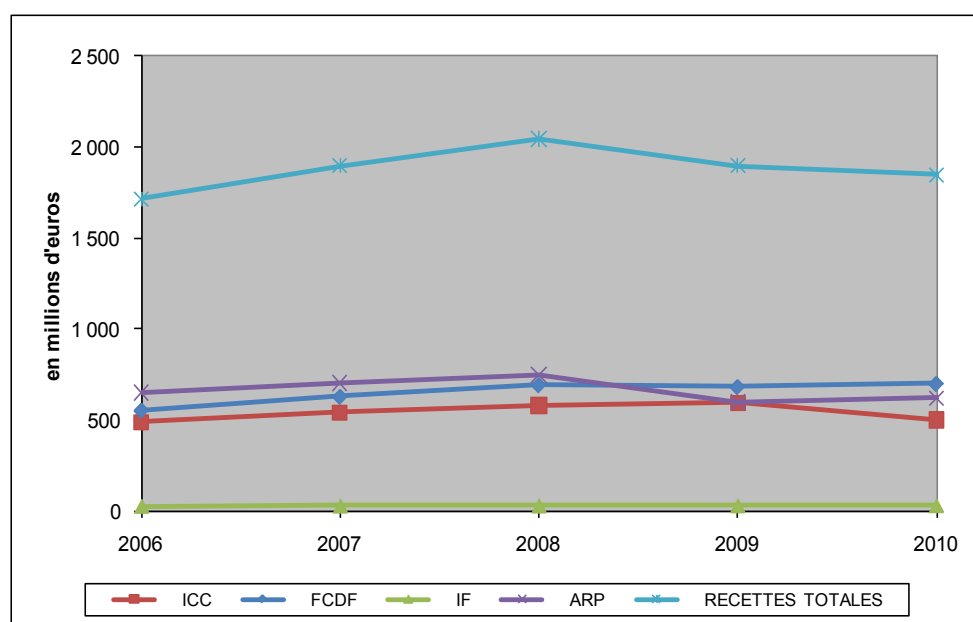
¹² Les chiffres concernant les ARP pour 2008 à 2010 sont des chiffres provisoires (2008 : comptes non arrêtés par le ministère / 2009 : budgets rectifiés / 2010 : estimation du ministère)

Tableau 58 : Evolution des recettes ordinaires communales entre 2006 et 2010 (en pourcentages)

	2006	2007	2008	2009	2010
ICC	5,73%	10,91%	7,38%	2,33%	-15,56%
IF	0,66%	5,49%	1,70%	3,00%	3,00%
FCDF	18,34%	13,51%	10,14%	-1,47%	2,54%
ARP	11,73%	8,17%	6,04%	-20,26%	4,16%
Recettes totales	11,76%	10,63%	7,71%	-7,19%	-2,60%

Tableau : Cour des comptes

Graphique 59 : Evolution des recettes ordinaires communales entre 2006 et 2010



Source chiffres : ministère de l'Intérieur ; budget voté 2010 ; graphique : Cour des comptes

L'ICC a été institué par la loi du 1^{er} 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 2009, les recettes communales provenant de l'ICC dépassent les prévisions budgétaires (575 millions d'euros) avec 592,15 millions d'euros. Pour 2010, une recette de l'ordre de 500 millions d'euros a été prévue au budget voté. Les estimations de la Cour pour 2010 tablent cependant sur des recettes de l'ICC de l'ordre de 587 millions d'euros. Au projet de budget 2011, un accroissement conséquent de l'ICC par rapport au budget voté 2010 est pronostiqué, les recettes étant estimées à 560 millions d'euros. Leur niveau serait ainsi en retrait par rapport aux recettes estimées pour 2010.

Les communes sont par ailleurs autorisées à percevoir un impôt foncier au titre d'impôt communal en vertu de la loi du 1^{er} décembre 1936 modifiée par la loi du 1^{er} février 1967. Cet impôt 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 28,47 millions d'euros en 2009 (chiffres provisoires du ministère de l'Intérieur). Les estimations du ministère de l'Intérieur tablent sur une croissance de l'ordre de 3% pour 2010.

Le Fonds communal de dotation financière (FCDF) 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.

Chaque année, le législateur arrête 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 générées par la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt retenu à la source sur les traitements et salaires, l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et 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, une partie du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs 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 importantes, 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^{er} 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 était en croissance continue entre 2006 et 2008 pour atteindre 691,35 millions d'euros. En 2009, une légère baisse du FCDF de -1,47% peut être constatée (681,17 millions d'euros). Une recette de l'ordre de 698,45 millions d'euros a été prévue au budget voté de 2010.

Tableau 60 : Evolution du FCDF, du crédit spécial et du montant forfaitaire entre 2006 et 2011

(en millions d'euros)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
FCDF	553,00	627,72	691,35	681,17	698,45	772,29
Variation FCDF	-	13,51%	10,14%	-1,47%	2,54%	10,57%
Crédit spécial (alimentation)	371,97	408,50	439,61	389,59	331,18	362,71
Variation crédit spécial	-	9,82%	7,62%	-11,38%	-14,99%	9,52%
Montant forfaitaire (dotation)	22,08	23,52	6,19	11,70	22,79	24,23
Variation montant forfaitaire	-	6,53%	-73,69%	89,05%	94,78%	6,30%

Source chiffres : ministère de l'Intérieur ; budget voté 2010 ; projet de budget 2011 ; tableau : Cour des comptes

Les chiffres reprennent la dotation à allouer aux communes sans déduction de la participation des communes aux frais de rémunération du personnel de l'enseignement fondamental. En effet, depuis l'année scolaire 2009/2010, l'Etat prend en charge la totalité des frais de personnel en relation avec l'organisation de l'enseignement. Cette prise en charge n'engendre ni des coûts supplémentaires pour l'Etat, ni une réduction des moyens alloués aux communes alors que le montant exact de la quote-part assuré par les communes dans le paiement des traitements est déduit d'office des dotations annuelles revenant aux communes à charge du FCDF.

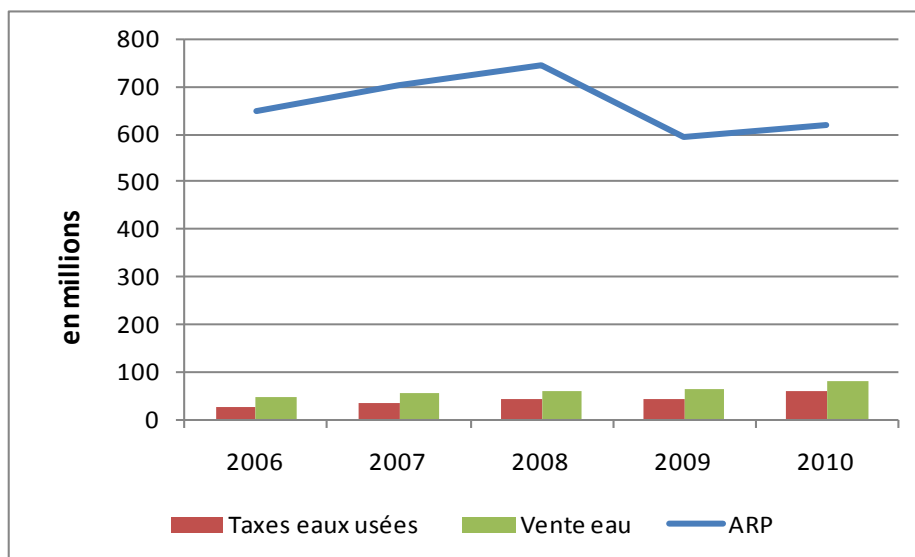
Le tableau et les graphiques qui suivent renseignent sur l'évolution des autres recettes propres (ARP) des communes et en particulier sur l'évolution des taxes d'évacuation des eaux usées et des recettes de la vente d'eau de 2006 à 2010.

Tableau 61 : Evolution des ARP, des taxes des eaux usées et de la vente d'eau entre 2006 et 2010

(en millions d'euros)	2006	2007	2008	2009	2010
ARP	650,32	703,46	745,95	594,84	619,59
Variation ARP	-	8,17%	6,04%	-20,26%	4,16%
Taxes eaux usées	25,71	32,55	40,89	41,82	59,75
Variation taxes eaux usées	-	26,60%	25,61%	2,28%	42,86%
Vente eau	48,49	54,85	60,91	63,61	79,81
Variation vente eau	-	13,11%	11,06%	4,42%	25,47%
Part eaux usées dans ARP	3,95%	4,63%	5,48%	7,03%	9,64%
Part vente eau dans ARP	7,46%	7,80%	8,17%	10,69%	12,88%
Part recettes eau dans ARP	11,41%	12,42%	13,65%	17,72%	22,52%

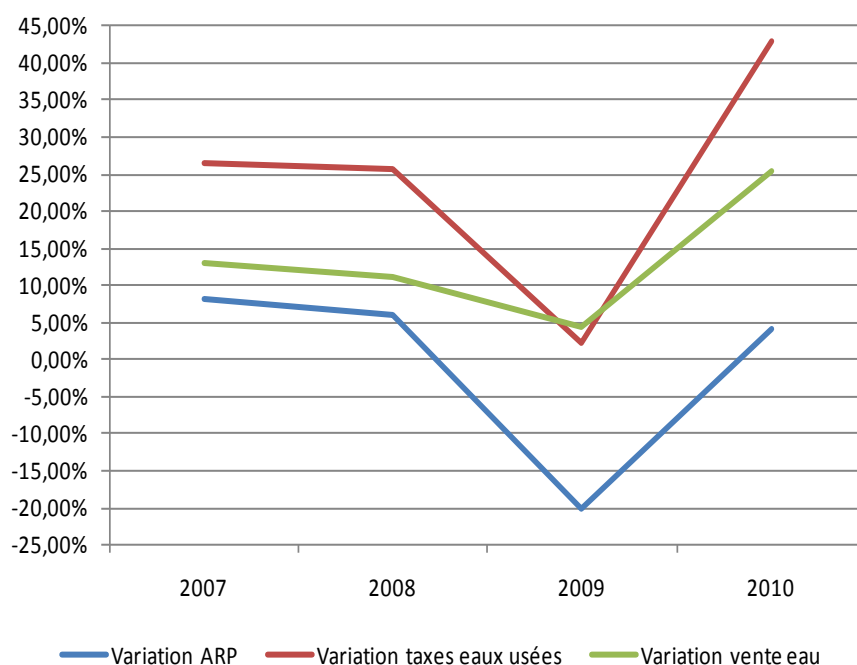
Source chiffres : ministère de l'Intérieur ; tableau : Cour des comptes

Graphique 62 : Evolution des ARP, des taxes des eaux usées et de la vente d'eau entre 2006 et 2010



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

Graphique 63 : Variation des ARP, des taxes des eaux usées et de la vente d'eau entre 2007 et 2010



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

Il en ressort que les autres recettes propres des communes connaissent une progression continue pour la période de 2006 à 2008 en passant de 650,32 millions d'euros à 745,95 millions d'euros. En 2009, le ministère de l'Intérieur table sur une régression des recettes propres de l'ordre de 20,26%, le montant total prévu étant de 594,84 millions d'euros (d'après les budgets rectifiés des communes). Cette baisse importante serait, d'après le ministère, en grande partie due à la diminution des recettes provenant de la distribution de gaz et d'électricité suite à la délocalisation de ces services dans des structures externes. Cette diminution va de pair avec une réduction des dépenses relatives à ces services. Pour 2010, les estimations du ministère de l'Intérieur prévoient à nouveau une hausse des recettes propres de l'ordre de 4,16% (619,59 millions d'euros).

La Cour constate que les recettes provenant de la vente d'eau respectivement de l'évacuation des eaux usées ont constamment augmenté entre 2006 et 2010. Ceci s'explique en partie par la transposition d'une directive européenne¹³ en droit national qui a abouti à la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Cette loi oblige, à partir de l'exercice 2010, les communes, responsables de la fourniture d'eau et de l'évacuation des eaux usées sur leur territoire, à

¹³ Directive 2000/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau

répercuter l'intégralité des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau au consommateur final par le biais d'une tarification fixant des redevances basées sur les principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur. Selon une circulaire du ministre de l'Intérieur du 23 septembre 2010, les communes et syndicats de communes doivent se conformer à la nouvelle législation au plus tard pour le 1^{er} janvier 2011.

La croissance très importante constatée pour 2010 (eaux usées : +42,86% ; vente d'eau : +25,47%) reflète donc l'adaptation de la tarification relative à l'eau conformément aux nouvelles règles en vigueur. La totalité des communes n'ayant pas encore révisé leurs tarifs, les recettes en provenance de la vente d'eau et de l'évacuation des eaux usées devraient connaître une nouvelle hausse en 2011.

Il s'ensuit que la part de ces recettes dans le total des ARP a également augmenté de façon significative. En effet, de 2006 à 2010, la part des recettes en provenance de la vente d'eau respectivement de l'évacuation des eaux usées a quasiment doublé (11,41% en 2006 contre 22,52% en 2010).

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 2006 à 2010.

**Tableau 64 : Evolution des recettes extraordinaires (en millions d'euros)
entre 2006 et 2010**

(en millions d'euros)	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes extraordinaires	262,15	222,99	220,28	371,03	625,71

Source chiffres : ministère de l'Intérieur (2006-2008 : comptes administratifs / 2009 : budgets rectifiés communaux / 2010 : budgets communaux)

Le tableau ci-dessous représente la variation des recettes extraordinaires des communes pour la période de 2006 à 2010.

Tableau 65 : Variation en pourcentages des recettes extraordinaires entre 2006 et 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes extraordinaires	-5,08%	-14,94%	-1,21%	68,43%	68,64%

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

Tableau 66 : Part des produits d'emprunts dans les recettes extraordinaires

(en millions d'euros)	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes extraordinaires	262,15	222,99	220,28	371,03	625,71
Produits d'emprunts	103,49	63,22	57,85	86,76	231,14
Part produits d'emprunts dans recettes extraordinaires	39,5%	28,4%	26,3%	23,4%	36,9%

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

La Cour constate que la part des produits d'emprunts dans les recettes extraordinaires diminue constamment de 2006 à 2008. Les chiffres 2009 résultant des budgets communaux rectifiés semblent confirmer cette tendance, alors que les chiffres provisoires de 2010 résultant des budgets communaux ne permettent pas de donner une appréciation raisonnable.

5.3.3 L'analyse de la situation financière des administrations locales

5.3.3.1 Cadre légal

Le cadre légal en matière des finances communales est fixé par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui dispose 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 dépasse 50.000 euros (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 l'institut en question. 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

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 2005 (37,32 millions d'euros) et se chiffre à 18,69 millions d'euros en 2009.

Le tableau et le graphique ci-dessous traitent de l'endettement encouru par les administrations locales. Il en découle qu'entre 2005 et 2009, l'endettement a progressé de 13,5% selon le ministère de l'Intérieur, respectivement de 9,3% selon le Statec. L'écart entre les chiffres présentés par le ministère de l'Intérieur et le Statec s'explique par le fait que le ministère prend en compte les chiffres communiqués par les communes, alors que le Statec se base sur des données bancaires qui comprennent également les lignes de préfinancement - la banque

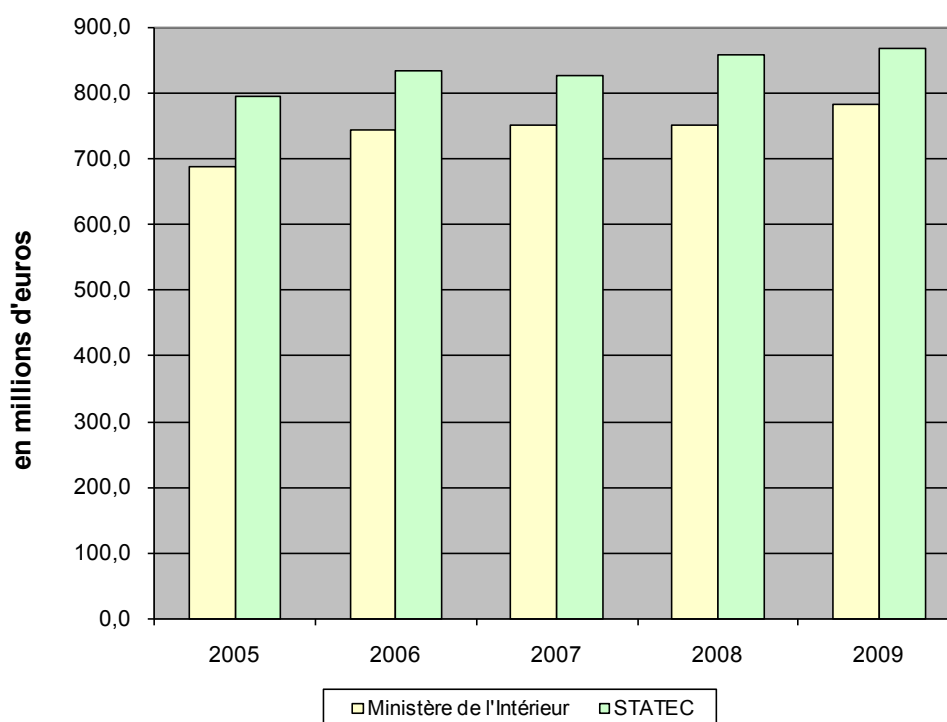
préfinance, sans limitation de montant, des subsides étatiques à recevoir par les communes, durée maximale du crédit 3 ans - ainsi que les lignes de trésorerie.

Tableau 67 : L'endettement des administrations locales

(en millions d'euros)	2005	2006	2007	2008	2009
Ministère de l'Intérieur	688,6	744,0	750,4	752,1	781,8
Statec	794,5	833,4	827,0	859,4	868,4
Progression en % par rapport à 2005 (ministère de l'Intérieur)	-	8,0 %	9,0 %	9,2 %	13,5 %
Progression en % par rapport à 2005 (Statec)	-	4,9 %	4,1 %	8,2 %	9,3 %
Ecart (Statec – Ministère)	105,9	89,4	76,6	107,3	86,6

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

Graphique 68 : L'endettement des administrations locales



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

Dans ce contexte se pose la question de 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 2005 à 2009, le ratio moyen de la charge de remboursement par rapport aux recettes ordinaires des 116 communes se situe entre 3,5% et 4,2%. Le seuil critique de 20% fixé par la circulaire ministérielle est ainsi largement respecté. Toutefois six communes ont dépassé temporairement le seuil de 20% pendant une ou plusieurs années. Parmi ces six communes, deux ont dépassé le seuil en 2009.

5.3.3.3 Excédent/déficit des administrations locales

Dans ce qui suit, la Cour des comptes entend analyser la situation financière des communes. Pour ce faire, elle prend en compte la période allant de 2005 à 2009 en mettant l'accent sur les années 2008 (chiffres résultant des comptes administratifs) et 2009 (chiffres résultant des budgets rectifiés).

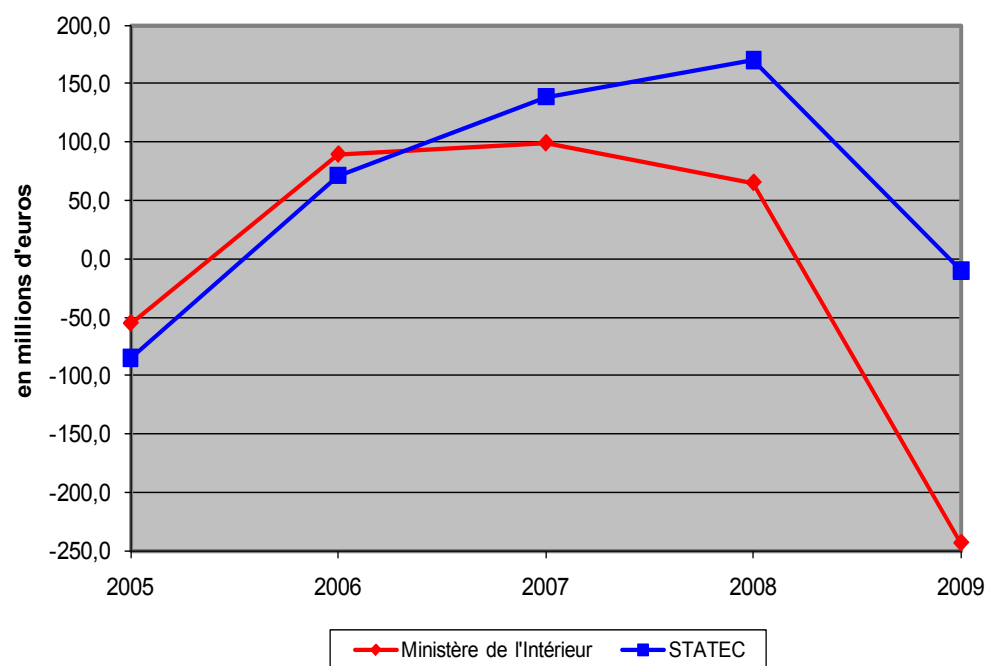
La Cour constate que si les administrations locales étaient encore déficitaires en 2005 (55,5 millions d'euros), elles affichent un excédent de 89 millions d'euros en 2006 et de 98,7 millions d'euros en 2007 (d'après les données du ministère de l'Intérieur). Cette nette amélioration en 2007 par rapport 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).

En 2008, les communes affichent toujours un excédent, mais celui-ci a sensiblement régressé par rapport à 2007 pour atteindre 64,8 millions d'euros. Cette baisse nette de -33,9 millions d'euros est due à une hausse des dépenses ordinaires (+98,4 millions d'euros) et extraordinaires (+78,5 millions d'euros) et à une baisse des recettes extraordinaires (-2,7 millions d'euros), malgré une croissance des recettes ordinaires (+145,7 millions d'euros).

L'importante croissance des recettes ordinaires, à l'origine de l'excédent des administrations locales en 2006, 2007 et 2008, s'explique essentiellement par la croissance continue des revenus en provenance du FCDF (+224 millions d'euros en 2008 par rapport à 2005) et de l'ICC (+118,7 millions d'euros en 2008 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 de l'activité

économique, la Cour recommande aux communes de contenir la progression de leurs dépenses dans un environnement économique incertain. Le graphique suivant témoigne de l'évolution de la situation financière des communes telle que décrite.

Graphique 69 : Excédent / déficit des administrations locales



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

En ce qui concerne plus précisément l'exercice 2008, l'analyse des chiffres résultant des comptes administratifs effectuée par la Cour dégage les constatations suivantes :

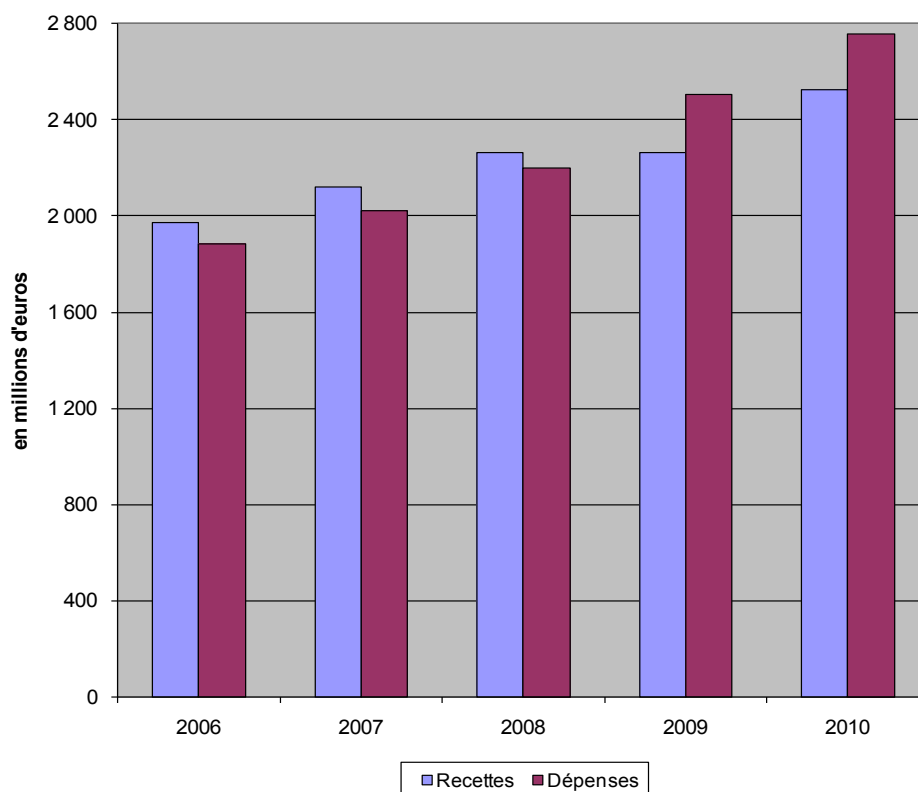
- l'excédent total des communes se chiffre à +64,82 millions d'euros et 85 des 116 communes présentent une situation financière excédentaire (73,28%) ;
- l'excédent total de +64,82 millions d'euros des 116 communes résulte d'un excédent du budget ordinaire de +406,05 millions d'euros malgré un déficit du budget extraordinaire de -341,23 millions d'euros ;
- bien que toutes les communes sauf une dégagent un bénéfice ordinaire, il y a lieu de souligner que 104 communes présentent un déficit extraordinaire (89,66%) ;
- par rapport aux chiffres résultant des budgets rectifiés pour 2008, la situation s'est sensiblement améliorée.

Sur base des chiffres provisoires émanant des budgets rectifiés de 2009, la Cour constate que :

- le déficit total des communes se chiffre à -243,70 millions d'euros et 99 des 116 communes sont déficitaires (85,34%) ;
- le déficit total de -243,70 millions d'euros des 116 communes résulte d'un déficit du budget extraordinaire de -519,18 millions d'euros malgré un bénéfice du budget ordinaire de +275,48 millions d'euros ;
- bien que toutes les communes sauf une dégagent un bénéfice ordinaire, il y a lieu de souligner que 113 communes présentent un déficit extraordinaire (97,41%) ;
- 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 2005 et 2009.

Graphique 70 : Recettes et dépenses des administrations locales

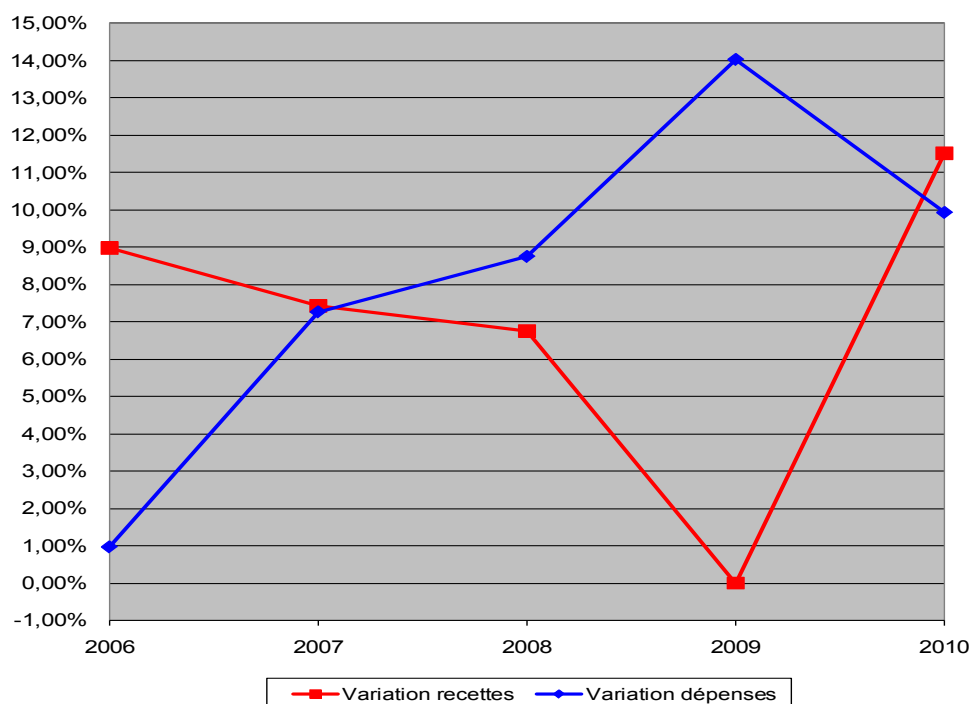


Sources chiffres : ministère de l'Intérieur; graphique : Cour des comptes

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%), 2007 (+7,4%) et 2008 (+6,7%) dû essentiellement à la progression du FCDF et de l'ICC décrite ci-dessus. Cette augmentation considérable des recettes pour 2006 à 2008 (d'après les comptes administratifs) permet de dégager une situation financière excédentaire (2006 : +89 millions d'euros ; 2007 : +98,7 millions d'euros ; 2008 : +64,8 millions d'euros). Toutefois, pour 2008, la croissance des dépenses (+8,75%) était plus importante que celle des recettes (+6,75%), ce qui se traduit par une régression de l'excédent de 33,9 millions d'euros. Pour ce qui est de 2009, les chiffres résultant des budgets rectifiés des communes laissent entrevoir une accentuation de cette tendance avec une forte croissance des dépenses (+14%) et une stabilisation des recettes par rapport à 2008. Compte tenu de ce fait, un déficit de quelque 244 millions d'euros peut être envisagé pour 2009. 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 71 : 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. Les administrations locales doivent s'attendre à une baisse des recettes en provenance de l'impôt commercial communal, étant donné que cet impôt est versé aux communes avec quelques années de retard par rapport à l'année d'imposition.

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 se base sur la situation au 31 décembre 2008, dernier exercice pour lequel le ministère de l'Intérieur dispose 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 2008, 81 communes (84 en 2007) détenaient encore des avoirs dans leur fonds de réserve avec un solde global cumulé de quelque 153,88 millions d'euros. Par rapport à 2007, le solde global des avoirs des fonds de réserve communaux a augmenté de quelque 16,8 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 65% 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.

La Cour ne peut pas se prononcer sur les liquidités placées en banque par les communes en plus des avoirs détenus dans les fonds de réserve alors que le ministère de l'Intérieur n'était pas en mesure de fournir des chiffres fiables.

5.3.4 Conclusions

La Cour a rappelé à plusieurs reprises qu'il est primordial que les responsables, que ce soit le ministre ou les communes, puissent se baser sur des chiffres et statistiques fiables en vue d'une meilleure planification budgétaire. Elle avait recommandé la mise en place d'instruments comptables permettant une interprétation plus adéquate des chiffres provenant des administrations communales. La Cour note qu'un plan comptable uniforme a été élaboré par le ministère de l'Intérieur en collaboration avec l'IGF. Sa mise en œuvre devrait débiter

à partir de l'année 2011 par la formation des agents communaux en charge de la comptabilité communale.

Si les indicateurs macroéconomiques laissent présager un certain redressement des finances publiques, des incertitudes conjoncturelles pèsent cependant sur la reprise. Dès lors la Cour recommande que les communes agissent avec une certaine prudence sur le plan financier, d'autant plus que les recettes actuelles provenant de l'ICC concernent les années d'imposition d'avant crise.

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

5.4.1 Le contexte politique et social de 2010

L'objectif du Gouvernement est de parvenir à un budget en équilibre en 2014 et de maintenir la dette publique à un niveau soutenable. Les dépenses de l'Etat ne doivent pas dépasser continuellement les recettes et il s'impose au Gouvernement d'arrêter une stratégie de sortie de la crise et d'entamer l'assainissement budgétaire au plus tard en 2011.

Les mesures visant à contenir les dépenses du budget de l'Etat concernent principalement les investissements publics, les frais de fonctionnement de l'Etat et les paiements de transferts de ménages. Concernant les frais de fonctionnement de l'Etat, une réduction de 10% est prévue dans le cadre du budget de l'Etat pour l'exercice 2011. Le Gouvernement a également envisagé une réduction globale de 10% des subventions aux entreprises.

Le Gouvernement propose de plafonner les investissements publics au niveau de l'année 2009 et de freiner ainsi la progression des dépenses d'investissement. Une liste prioritaire des projets d'investissement a été présentée dans le cadre du discours sur l'état de la Nation du Premier ministre du 5 mai 2010. Dans son discours, le Premier ministre a notamment fait état que :

- « le raccordement ferroviaire de Kirchberg et la nouvelle ligne Luxembourg-Esch qui, elle seule, coûterait 1,6 milliard d'euros ne pourront pas être construits. En revanche, le Gouvernement maintient les principes du concept de mobilité Mobil 2020. Le tram fait partie de ce concept. Cependant, les problèmes financiers auxquels nous sommes confrontés nous obligent à remettre à 2014 le début des travaux prévus pour 2012 et 2013 ».
- « la construction de lycées à Clervaux, Differdange et Mondorf ne pourra commencer au cours des prochaines années. Vu qu'ils sont néanmoins nécessaires, ces projets ne sont pas

définitivement abandonnés. Les travaux de conception continueront comme prévu et dès que les travaux préliminaires sont achevés et que nous disposerons des moyens financiers nécessaires, nous réaliserons ces projets, en commençant par le lycée de Clervaux ».

- « le vélodrome sera quant à lui rayé de la liste des investissements prévus pour les années 2011 et 2012. Le ministre des Sports cherchera un autre site pour réaliser après 2013 un projet moins cher dans un autre endroit ».

Dans le projet de budget 2011, le Gouvernement a présenté les mesures d'assainissement de la manière suivante.

Tableau 72 : Mesures d'assainissement de la situation budgétaire

Mesures d'assainissement au niveau de l'Administration centrale	(mio €)
A) Au niveau des dépenses	-482
1) Frais de fonctionnement de l'Administration centrale (économies par rapport au budget voté de 2010)	-34
2) Réaménagement des modalités d'intervention de l'Etat en faveur des étudiants	-33
3) Ajustements des pensions	-37
4) Transferts en capitaux, y compris les subventions en capital aux entreprises (économies par rapport au budget voté de 2010)	-17
5) Dépenses d'investissement (économies par rapport au budget de 2010 – programme pluriannuel 2009-2013)	-361
B) Au niveau des recettes	+236
1) Relèvement du taux de la dernière tranche de l'impôt sur le revenu	+27
2) Impôt de solidarité :	
- Personnes physiques (2,5% à 4,0%)	+52
- Collectivités (4,0% à 5,0%)	+14
3) Prélèvement de crise	+73
4) Modification du régime fiscal en matière de droits d'enregistrement des actes d'acquisition d'immeubles	+70
Amélioration du solde de l'Administration centrale	+718

Source : Projet de budget 2011 p.29*

Il ressort du tableau précédant que les mesures prises au niveau des dépenses contribuent pour un montant de 482 millions (67%) à l'assainissement des finances publiques et celles prises au niveau des recettes à raison de 236 millions (33%). La Cour recommande cependant que les mesures de compensation, proposées récemment au patronat et ayant une incidence sur le budget des dépenses de l'Etat, doivent être imputées au paquet des mesures d'assainissement du Gouvernement. Selon la Cour, il est impératif que le Gouvernement informe la Chambre des députés, lors des discussions parlementaires au sujet du projet de budget 2011, sur les répercussions budgétaires des propositions ainsi faites.

Au vu de ce qui précède, la Cour entend formuler les constats suivants.

Au niveau du budget des dépenses, les mesures envisagées par le Gouvernement concernent avant tout des réductions en matière de dépenses d'investissement (75% du total du montant proposé).

Cependant, la plupart des projets visés par les coupures budgétaires ne sont pas abandonnés définitivement, mais leur construction est seulement mise en veilleuse comme en témoignent les déclarations du Premier ministre lors de son discours sur l'état de la nation 2010. En fonction de l'ampleur de la reprise économique, la construction de ces projets peut ainsi être entamée plus tôt que prévue.

Toutefois, la Cour regrette que le Gouvernement n'ait pas présenté de stratégie de sortie de la crise avec de véritables réformes structurelles. Les mesures d'assainissement concernant les dépenses d'investissement ont essentiellement un caractère temporaire et les autres mesures sont à considérer comme ponctuelles.

Il échet de noter que les perspectives économiques pour 2011 sont beaucoup plus favorables par rapport à ce qui a été annoncé en début de 2010, à un moment où les mesures de consolidation ont été élaborées.

Cette situation rappelle celle qui s'est présentée en 2006.

A l'époque, le Comité de Coordination tripartite a diagnostiqué, dans son avis du 28 avril 2006, un certain nombre de déséquilibres qui touchent aux finances publiques, à la situation sur les marchés de l'emploi et du logement ainsi qu'au niveau de l'inflation. L'analyse des finances publiques pour la période de 2000 à 2005 a amené le Gouvernement et les partenaires sociaux à faire notamment les constats suivants :

- la position budgétaire de l'administration publique et de l'administration centrale n'est pas en phase avec les orientations budgétaires fixées dans la déclaration gouvernementale d'août 2004 et les dispositions du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne ;
- la détérioration de la situation budgétaire de l'administration publique est dans une très large mesure de nature structurelle ;

A la suite, il a été décidé entre autres de moduler le système de l'indexation automatique des salaires, de reporter et d'échelonner l'ajustement des rentes et pensions en 2007 et de désindexer les prestations familiales.

En octobre 2007, lors de la présentation de la 9^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg, le Gouvernement est venu à la conclusion suivante : « L'adoption des mesures de consolidation budgétaire en avril 2006 a coïncidé avec un regain de dynamisme de l'économie luxembourgeoise dont l'ampleur n'avait pas été intégralement anticipé. L'effet des mesures de consolidation budgétaire décidées par le Comité de coordination tripartite fut donc amplifié par un concours de circonstances économiques favorables et a permis de rétablir l'équilibre budgétaire de l'administration publique dès l'exercice 2006. »

Un scénario qui pourrait bien se répéter grâce à un regain de dynamisme inespéré de l'économie luxembourgeoise et permettre au Gouvernement de retrouver un équilibre budgétaire bien avant le terme de 2014, même sans avoir entamé les réformes structurelles nécessaires.

La Cour rappelle que le Conseil européen a réitéré en date des 10 et 11 décembre 2009 « ses conclusions du 20 octobre sur la stratégie de sortie dans le domaine budgétaire et rappelle que cette stratégie prévoit un effort d'assainissement annuel bien supérieur au chiffre de 0,5% du PIB, conjugué à des réformes structurelles destinées à soutenir la viabilité à long terme des finances publiques. L'assainissement budgétaire devrait être entamé au plus tard en 2011 et plus tôt dans certains Etats membres où la situation économique le permet, pour autant que les prévisions de la commission continuent d'indiquer que la reprise se confirme et s'auto-alimente » (note de transmission EUCO6/09, point 8 page 4).

Si le Gouvernement répond aux demandes du Conseil européen concernant les efforts d'assainissement budgétaire à partir de 2011, toujours est-il que les réformes structurelles destinées à soutenir la viabilité à long terme des finances publiques n'ont pas encore été finalisées, voire entamées.

Partant, la Cour est d'avis que même si l'équilibre budgétaire est atteint plus vite que prévu, il n'en reste pas moins qu'une série de réformes structurelles doit être faite.

5.4.2 Projet de budget 2011 : les principales tendances

Le tableau qui suit présente les dépenses du projet de budget de l'exercice 2011 par rapport au compte provisoire de 2009 et au budget définitif de l'exercice 2010.

Tableau 73 : Evolution du projet de budget 2011 selon la loi sur la comptabilité de l'Etat

Dépenses	2009 Compte provisoire (€)	2010 Budget définitif (€)	2011 Projet de budget (€)	Variation			
				2009/2011		2010/2011	
				Montant (€)	%	Montant (€)	%
Dépenses courantes	8.566.092.093	8.850.914.097	9.377.446.168	811.354.075	9,47%	526.532.071	5,95%
Dépenses en capital	1.118.231.774	942.910.386	932.789.939	-185.441.835	-16,58%	-10.120.447	-1,07%
Dépenses totales	9.684.323.868	9.793.824.483	10.310.236.107	625.912.239	6,46%	516.411.624	5,27%

Sources : compte général 2009, projet de budget 2011 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La hausse des dépenses prévue pour 2011 par rapport au budget définitif de 2010 est de l'ordre de 5,27%. Les dépenses courantes devraient progresser de 5,95% alors que les dépenses en capital régresseraient de 1,07%. En chiffres, il s'agit d'une augmentation de quelque 516,4 millions d'euros par rapport au budget définitif 2010. Comparé au compte général provisoire de 2009, les dépenses augmentent de quelque 625,9 millions d'euros. Force est de constater que l'évolution des dépenses de l'Etat est bien supérieure à la croissance prévue du PIB pour 2011.

Alors que les dépenses augmentent de 5,27% entre 2010 et 2011, l'estimation du budget des recettes connaît une progression de 13,67% pendant la même période, de manière à ce que le déficit de l'Etat central devrait se chiffrer à 684 millions d'euros en 2011 (projet de budget 2011, page 81*).

5.4.3 Les dépenses courantes

5.4.3.1 Présentation des dépenses courantes

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses courantes du budget de l'Etat suivant leur classification comptable et ce pour les années 2009 à 2011.

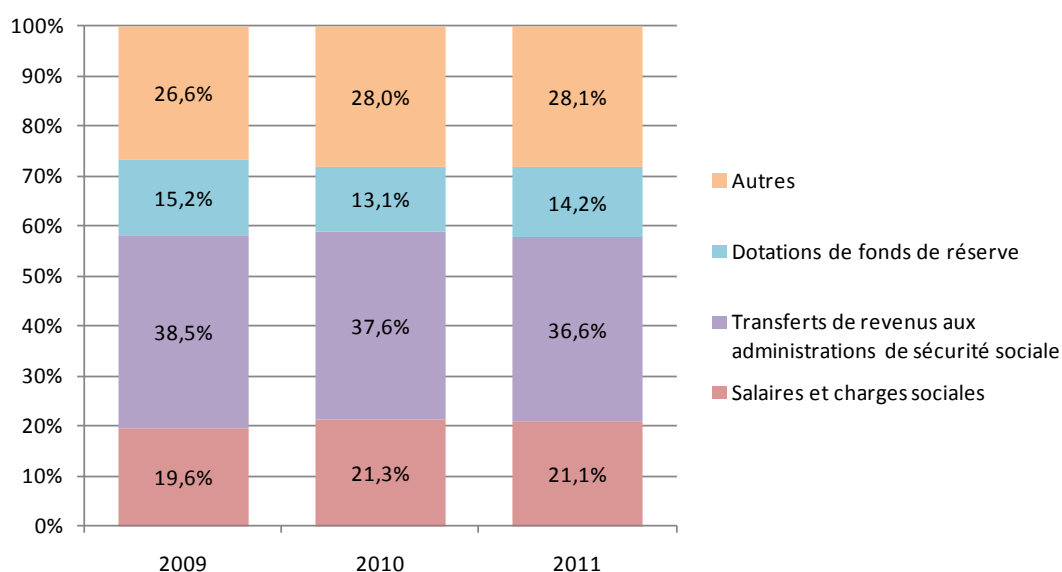
Tableau 74 : Regroupement comptable des dépenses courantes

Code	Classes de comptes	2009 Compte provisoire	2010 Budget définitif	2011 Projet de budget	Variation			
					2009/2011		2010/2011	
					Montant	%	Montant	%
10	Dépenses non ventilées	44.027.811	41.819.616	42.439.074	-1.588.737	-3,61%	619.458	1,48%
11	Salaires et charges sociales	1.681.822.948	1.886.817.610	1.977.902.493	296.079.545	17,60%	91.084.883	4,83%
12	Achat de biens non durables et de services	363.212.077	388.801.970	391.386.336	28.174.259	7,76%	2.584.366	0,66%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	21.727.154	22.116.762	22.866.356	1.139.202	5,24%	749.594	3,39%
21	Intérêts de la dette publique	39.157.700	129.000.000	129.000.000	89.842.300	229,44%	0	0,00%
23	Intérêts imputés en débit	1.071.765	400.100	400.100	-671.665	-62,67%	0	0,00%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	8.031.042	9.463.420	10.531.691	2.500.649	31,14%	1.068.271	11,29%
31	Subventions d'exploitation	338.775.962	351.081.223	377.150.716	38.374.754	11,33%	26.069.493	7,43%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	194.859.410	207.502.751	203.554.799	8.695.389	4,46%	-3.947.952	-1,90%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	289.518.247	322.303.981	328.013.473	38.495.226	13,30%	5.709.492	1,77%
34	Transferts de revenus aux ménages	334.500.631	314.666.557	404.599.876	70.099.245	20,96%	89.933.319	28,58%
35	Transferts de revenus à l'étranger	149.975.045	147.759.512	147.137.510	-2.837.535	-1,89%	-622.002	-0,42%
36	Impôts indirects et "prélèvements"	0	100	100	100	/	0	0,00%
37	Impôts directs non ventilés	581.045	800.000	650.000	68.955	11,87%	-150.000	-18,75%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	295.895.646	348.273.124	351.340.921	55.445.275	18,74%	3.067.797	0,88%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	3.300.588.229	3.327.794.270	3.434.207.673	133.619.444	4,05%	106.413.403	3,20%
43	Transfert de revenus aux administrations publiques locales	135.984.814	125.376.950	158.046.001	22.061.187	16,22%	32.669.051	26,06%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	61.827.396	68.497.611	69.103.708	7.276.312	11,77%	606.097	0,88%
93	Dotations de fonds de réserve	1.304.535.157	1.158.438.540	1.329.115.341	24.580.184	1,88%	170.676.801	14,73%

Source : projet de budget 2011 ; 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 9.377.446.168 euros prévu au projet de budget 2011, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 71,9% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 6.741.225.507 euros.

Graphique 75 : Répartition des principales catégories de dépenses courantes



Source : projet de budget 2011 ; graphique : Cour des comptes

Dans le projet de budget 2011 le Gouvernement rappelle qu'« au cours des années écoulées, les changements au niveau de la structure des dépenses de l'Etat ont abouti à un accroissement sensible de la rigidité budgétaire et dès lors également à une réduction des marges de manœuvre dont dispose le Gouvernement pour mener son action politique. Une proportion de plus en plus élevée des dépenses publiques est en effet fixée par ou en vertu de dispositions légales, réglementaires et conventionnelles » (page 28* du projet de budget 2011).

A ce titre, le Cour estime qu'en temps de crise, le Gouvernement se doit de répondre aux défis et enjeux qui se posent et faire des propositions pour amender le cadre législatif en vigueur. Il importe d'entamer des réformes structurelles visant entre autres la simplification des procédures actuelles, le maintien de la compétitivité de notre économie et la pérennité de notre système de pension.

Par ailleurs, il est à rappeler que les dépenses courantes atteignent la somme de 9.377,4 millions d'euros en 2011, soit une augmentation substantielle de quelque 526,5 millions d'euros par rapport à 2010 (5,95%), respectivement de 811,4 millions d'euros par rapport au compte général provisoire 2009 (9,47%).

Ces chiffres et pourcentages ne font pas preuve d'une véritable rigueur budgétaire et montrent à quel point la réduction annoncée des frais de fonctionnement de 10% (par rapport au budget voté 2010) est sans incidence majeure. A cet égard, la Cour constate que des frais de fonctionnement tels que les achats de biens non durables et services (catégorie 12) sont en nette progression si on prend en considération une période de deux ans (2009-2011).

D'après la Cour, il importe de passer en revue les dépenses courantes, et notamment les dépenses de fonctionnement, pour examiner leur efficacité, voire leur nécessité. La Cour invite le Gouvernement à mettre en place une politique du « zero base budgeting » qui « consiste à remettre en cause annuellement le budget de l'année courante en reconstruisant sur base zéro tout le budget article par article et en justifiant tous les montants à partir de la base zéro et non seulement l'augmentation des différents crédits d'une année à l'autre » (avis du Conseil d'Etat relatif au projet de budget pour 1996).

5.4.3.2 Analyse par code économique

a) Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2011, les transferts sous rubrique s'élèveront à 3.434.207.673 euros en 2011, ce qui constitue une hausse de quelque 106,4 millions d'euros ou de 3,20% par rapport au budget 2010. Cette croissance est supérieure à celle prévue au projet de budget 2010 qui a tablé sur une hausse de 2,06% équivalant à quelque 67,3 millions d'euros pour l'exercice 2010.

A noter que l'accroissement prévu pour 2011 reste inférieur à celui des dépenses courantes et à celui du total des dépenses budgétaires de l'Etat central.

Tableau 76 : Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)

Ministère		2009 Compte provisoire	2010 Budget définitif	2011 Projet de budget	Variation			
					2009/2011		2010/2011	
					Montant	%	Montant	%
7	Justice	0	100	100	100	/	0	0,00%
9	Intérieur et Grande Région	46.803.125	44.368.925	47.074.332	271.207	0,58%	2.705.407	6,10%
12 + 13	Famille et Intégration	1.153.264.412	1.171.170.712	1.147.886.114	-5.378.298	-0,47%	-23.284.598	-1,99%
14	Santé	41.742	45.149	47.278	5.536	13,26%	2.129	4,72%
17 + 18	Sécurité sociale	2.090.384.431	2.102.280.082	2.232.464.002	142.079.571	6,80%	130.183.920	6,19%
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	10.094.519	9.929.302	6.735.847	-3.358.672	-33,27%	-3.193.455	-32,16%
Total		3.300.588.229	3.327.794.270	3.434.207.673	133.619.444	4,05%	106.413.403	3,20%

Source : projet de budget 2011 ; tableau : Cour des comptes

Des 3.434.207.673 euros prévus en 2011, la quasi-totalité, c'est-à-dire 3.380.350.116 euros (98,4%) relèvent du ministère de la Sécurité sociale (2.232.464.002 euros) ainsi que du ministère de la Famille et de l'Intégration (1.147.886.114 euros).

Les dépenses du ministère de la Famille et de l'Intégration concernent essentiellement la participation de l'Etat au financement des allocations familiales. Celle-ci devrait s'élever en 2011 à 671.737.501 euros contre 685.734.712 euros suivant le budget voté 2010. Il s'agit d'une diminution de 2,04% résultant essentiellement de la diminution du montant inscrit à 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 199,5 millions d'euros en 2011 contre quelque 223,8 millions d'euros en 2010.

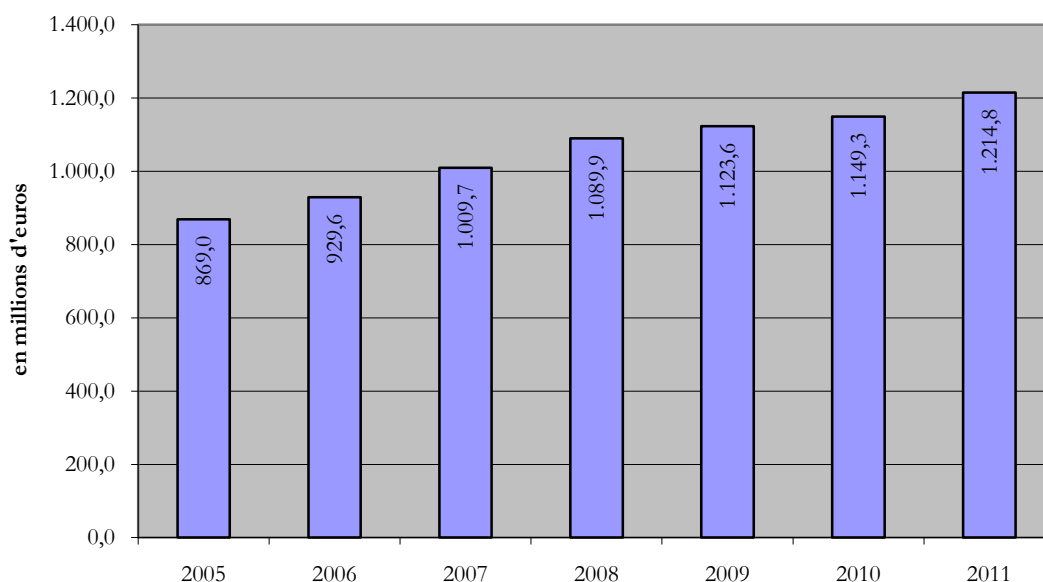
Le forfait d'éducation, à charge de l'Etat par une dotation au Fonds national de solidarité qui en assure la gestion, grève le budget de l'Etat de quelque 72,2 millions d'euros en 2011.

b) La situation financière de l'assurance pension

Le poste de l'assurance pension s'élève à quelque 1.214,8 millions d'euros selon le projet de budget 2011 contre 1.149,3 millions d'euros selon le budget voté 2010, ce qui équivaut à une augmentation de 65,5 millions d'euros ou 5,70% sur une année.

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2005 à 2011 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne de ce poste s'élève à 5,74%.

Graphique 77 : Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension



Graphique : Cour des comptes

A noter que, dans son avis relatif au programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour 2009-2014 (2010/C 143/03), le Conseil de l'Union Européenne a averti le Gouvernement que « l'incidence de la crise économique accentue les effets négatifs du vieillissement de la population sur la croissance potentielle et la viabilité des finances publiques. Dans ce contexte, il sera essentiel d'accélérer le rythme des réformes structurelles pour soutenir la croissance potentielle. Pour le Luxembourg, il importera notamment de relever le taux d'emploi de la population permanente, de rendre l'environnement des entreprises plus attractif, de favoriser un modèle salarial qui tienne compte de l'augmentation considérable des coûts du travail enregistrée au cours des dernières années, et de poursuivre les efforts de développement des activités R&D dans le pays ». En outre, il est rappelé qu'« il sera indispensable de réformer le système de retraites assez généreux pour faire face à la charge du vieillissement démographique ».

c) La situation financière de l'assurance dépendance

Dans le projet de budget 2011 (p. 71*), le ministère de la Sécurité sociale précise que « depuis le 1^{er} janvier 2007, la contribution dépendance est fixée à 1,4% et la contribution de l'Etat à cent quarante millions d'euros. 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 préserver une réserve solide. Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, l'intervention de l'Etat pour 2011 restera plafonnée à cent quarante millions d'euros. »

A relever que dans le cadre de ses propositions budgétaires pour 2011, l'IGSS a chiffré le besoin de la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance dépendance à un montant de 177.143.000 euros, soit un plus substantiel de 26,53% par rapport au montant inscrit dans le projet de budget 2011.

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

Le tableau ci-après reprend la projection de la situation financière de l'assurance maladie-maternité pour la période de 2009 à 2014 tel que présenté dans le projet de loi portant réforme du système de soins de santé (N° 6196, pages 40 et 41).

Tableau 78 : Evolution à législation constante de la situation financière de l'assurance maladie-maternité

	2009 (mio €)	2010 (mio €)	2011 (mio €)	2012 (mio €)	2013 (mio €)	2014 (mio €)
Recettes, dont :	1.940	2.012	2.089	2.165	2.264	2.379
<i>cotisations</i>	1.752	1.815	1.879	1.942	2.028	2.128
<i>maternité</i>	156	167	179	191	203	216
Dépenses, dont prestations nettes :	1.961	2.046	2.167	2.298	2.436	2.585
<i>soins de santé</i>	1.635	1.709	1.806	1.915	2.029	2.151
<i>prestations en espèce maladie</i>	95	87	92	98	103	110
<i>maternité (prestations en nature et en espèce)</i>	151	162	174	186	197	210
Solde des opérations courantes	-20	-33	-78	-134	-172	-206
Solde global cumulé (réserve totale)	199	166	88	-46	-218	-424
Fonds de roulement minimum (Minimum réserve)	196	113	217	230	244	258
Dotation / Prélèvement au fonds de roulement	2	-84	104	13	14	15
Solde de l'exercice après dotation réserve	-22	50	-182	-147	-186	-221
Solde cumulé après dotation réserve	3	53	-129	-276	-462	-682
Dépenses (taux de croissance)		4,3%	5,9%	6,1%	6,0%	6,1%
<i>soins de santé</i>		4,5%	5,7%	6,0%	6,0%	6,0%
<i>prestations en espèce maladie</i>		-8,8%	6,5%	5,6%	6,0%	6,4%
<i>maternité (prestations en nature et en espèce)</i>		7,1%	7,2%	6,9%	6,2%	6,6%
Participation de l'Etat, dont :	798	832	868	903	946	996
<i>cotisations</i>	642	665	689	712	743	780
<i>maternité</i>	156	167	179	191	203	216

Source chiffres : IGSS, projet de loi n°6196, pages 40 et 41 (aux erreurs d'arrondi près)

Dans le cadre du projet de loi précité, les auteurs ont précisé que « les estimations de septembre 2010 de la Caisse nationale de santé et de l'Inspection générale de la sécurité sociale laissent apparaître que la situation financière de l'assurance maladie-maternité s'est légèrement améliorée par rapport aux projections effectuées il y a un an. Ainsi, le résultat financier escompté pour 2010 devrait afficher un excédent cumulé de 52,7 millions d'euros, reposant sur un taux de la réserve minimale de 5,5%. Si le taux de la réserve minimale légale s'élevait à 10%, le déficit cumulé 2010 s'élèverait à 36 millions d'euros, comparé au montant de 92,5 millions d'euros estimé il y a un an lors de l'établissement des budgets de l'Etat et de la Caisse nationale de santé » (page 35 du projet de loi N° 6196).

D'après les auteurs du projet de loi, la légère amélioration de la situation financière pour 2010 repose d'une part « sur l'évolution positive de l'emploi et de certains autres indicateurs positifs, permettant à la Caisse nationale de santé des recettes de cotisations supérieures à celles estimées il y a un an. En résumé, la crise économique semble avoir été un peu moins dure respectivement un peu plus courte qu'attendue. (page 35) »

Pour 2010, le législateur a choisi de combler le déficit de l'assurance maladie par un abaissement de la limite inférieure de la réserve obligatoire de l'assurance maladie-maternité. Les avoirs de ce fonds ont ainsi été baissés de 10% à 5,5% pour l'exercice 2010.

Tableau 79 : Evolution du niveau de la réserve

	31.12.2008 (mio €)	31.12.2009 (mio €)	31.12.2010 (mio €)
Réserve effective	219,8	199,3	165,2
Minimum légal	194,5	196,1	112,5 *
Rapport réserve / dépenses courantes	11,3%	10,2%	8,1%

**Baisse du minimum légal requis de 10% à 5,5% pour l'exercice 2010*

Source chiffres : IGSS, projet de loi 6196 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

A ce sujet, la Cour avait relevé dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2010 que :

« 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%. »

En effet, l'article 53 (1) du projet de budget 2010 avait précisé que « par dérogation à l'article 28, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale la limite inférieure de la réserve prévue est réduite pour l'exercice 2010 à 5,5 pour cent ». Si le Gouvernement entend donc reconduire cette réduction au-delà de l'exercice 2010, il devrait avoir à nouveau l'autorisation du législateur. C'est ainsi qu'on peut lire à l'article 3 du projet de loi N° 6196 que « par dérogation à l'article 28, alinéa 1 du Code de la sécurité sociale, la limite inférieure de la réserve y prévue est réduite pour l'exercice 2011 à 7,5 pour cent, et pour l'exercice 2012 à 9 pour cent. » (page 81).

A rappeler finalement que le but déclaré de la réforme présentée dans le projet de loi N° 6196 est de redresser à court et à moyen terme la situation financière de l'assurance maladie-maternité. Selon les auteurs du projet de loi, « la réforme de l'assurance maladie-maternité doit répondre au double défi de remédier de façon durable au déficit persistant et de poser les voies du fonctionnement du secteur de la santé pour les années à venir » (page 5 du projet de loi 6196).

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 2011 prévoit des crédits à hauteur de 1.977,9 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 4,83% par rapport au budget de l'exercice 2010, respectivement de 17,60% par rapport au compte provisoire de l'exercice 2009. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 80 : Code économique 11 - Salaires et charges sociales

Ministère		2009 Compte provisoire	2010 Budget définitif	2011 Projet de budget	Variation			
					2009/2011		2010/2011	
					Montant	%	Montant	%
0	Etat	35.773.598	39.153.575	42.317.122	6.543.524	18,29%	3.163.547	8,08%
1	Affaires étrangères	79.545.660	85.002.221	89.007.525	9.461.865	11,89%	4.005.304	4,71%
2	Culture	18.696.232	19.323.130	19.963.333	1.267.101	6,78%	640.203	3,31%
3	Enseignement supérieur et Recherche	4.603.119	5.344.963	5.396.521	793.402	17,24%	51.558	0,96%
4	Finances	120.478.309	127.783.523	131.166.010	10.687.701	8,87%	3.382.487	2,65%
5	Economie et Commerce extérieur	13.961.813	14.590.017	14.799.693	837.880	6,00%	209.676	1,44%
6	Classes moyennes et Tourisme	748.382	735.190	698.990	-49.392	-6,60%	-36.200	-4,92%
7	Justice	81.226.047	83.797.667	85.859.999	4.633.952	5,71%	2.062.332	2,46%
8	Fonction publique et Réforme administrative	155.677.215	159.207.642	188.303.208	32.625.993	20,96%	29.095.566	18,28%
9	Intérieur et Grande Région	161.098.958	168.940.234	173.776.395	12.677.437	7,87%	4.836.161	2,86%
10 et 11	Education nationale et Formation professionnelle	779.364.944	938.494.656	974.419.509	195.054.565	25,03%	35.924.853	3,83%
12 et 13	Famille et Intégration	25.853.938	27.487.150	28.681.481	2.827.543	10,94%	1.194.331	4,35%
14	Santé	26.040.088	27.463.841	28.684.250	2.644.162	10,15%	1.220.409	4,44%
15	Logement	2.130.551	2.167.236	2.266.575	136.024	6,38%	99.339	4,58%
16	Travail et Emploi	17.167.253	17.506.795	19.435.308	2.268.055	13,21%	1.928.513	11,02%
17 et 18	Sécurité sociale	12.158.881	13.455.910	13.865.534	1.706.653	14,04%	409.624	3,04%
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	19.573.913	20.732.876	21.228.281	1.654.368	8,45%	495.405	2,39%
20 et 21	Développement durable et Infrastructures	127.720.825	135.627.084	138.029.259	10.308.434	8,07%	2.402.175	1,77%
22	Egalité des Chances	3.222	3.900	3.500	278	8,63%	-400	-10,26%
Total		1.681.822.948	1.886.817.610	1.977.902.493	296.079.545	17,60%	91.084.883	4,83%

Source : projet de budget 2011 ; tableau : Cour des comptes

Le Gouvernement a affirmé dans le cadre de son programme gouvernemental 2009-2014, présenté par le Premier ministre en date du 29 juillet 2009, qu'il « continuera au cours de la période 2009-2014 à moderniser l'appareil de l'Etat par un ensemble de réformes concernant le statut et les carrières de ses agents, le fonctionnement des administrations et les procédures administratives. »

En application du programme gouvernemental, le ministère de la Fonction publique a présenté au courant du 1^{er} semestre de l'année 2010 une note comprenant un inventaire de propositions visant à réformer le régime actuel de la Fonction publique. D'après le ministère, ces propositions constituent un paquet en vue de l'introduction d'une réforme structurelle.

D'après la Cour, le document présenté par le Gouvernement a pour le moins le mérite d'énoncer un certains nombres de problèmes et de présenter des propositions de réforme.

Bien que la Cour souscrive aux objectifs libellés dans ce document, force est de constater qu'il s'agit en l'occurrence d'une simple note du Gouvernement. Il s'agit maintenant de se fixer un planning pour aborder concrètement les réformes annoncées.

5.4.4 Les dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2011 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général provisoire de 2009 et au budget définitif de 2010.

Tableau 81 : Regroupement comptable des dépenses en capital

Classes de comptes		2009 Compte provisoire	2010 Budget définitif	2011 Projet de budget	Variation			
					2009/2011		2010/2011	
					Montant	%	Montant	%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	1.301.562	800.000	952.000	-349.562	-26,86%	152.000	19,00%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	95.163.194	52.844.015	43.893.383	-51.269.811	-53,88%	-8.950.632	-16,94%
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	4.514.499	5.824.703	4.780.814	266.315	5,90%	-1.043.889	-17,92%
53	Transferts de capitaux aux ménages	28.457.818	35.535.500	28.737.500	279.682	0,98%	-6.798.000	-19,13%
54	Transfert de capitaux à l'étranger	17.626.651	20.065.100	17.581.940	-44.711	-0,25%	-2.483.160	-12,38%
61	Transferts en capital à l'administration centrale	350.000	350.000	174.548	-175.452	-50,13%	-175.452	-50,13%
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	370.670	0	0	-370.670	-100,00%	0	/
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	82.508.589	60.370.278	68.100.993	-14.407.596	-17,46%	7.730.715	12,81%
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	16.708.475	7.000.000	17.000.000	291.525	1,74%	10.000.000	142,86%
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	13.222.228	20.500.300	20.000.300	6.778.072	51,26%	-500.000	-2,44%
72	Construction de bâtiments	15.813.192	16.851.100	19.620.200	3.807.008	24,07%	2.769.100	16,43%

Classes de comptes		2009 Compte provisoire	2010 Budget définitif	2011 Projet de budget	Variation			
					2009/2011		2010/2011	
					Montant	%	Montant	%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	80.042.894	102.695.300	82.862.200	2.819.306	3,52%	-19.833.100	-19,31%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	59.084.630	65.391.290	59.850.761	766.131	1,30%	-5.540.529	-8,47%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	128.687.300	14.010.600	5.310.600	-123.376.700	-95,87%	-8.700.000	-62,10%
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	8.900.000	16.341.100	15.340.400	6.440.400	72,36%	-1.000.700	-6,12%
91	Remboursement de la dette publique	45.000.000	100	100	-44.999.900	-100,00%	0	0,00%
93	Dotations de fonds de réserve	520.430.100	524.281.000	548.534.200	28.104.100	5,40%	24.253.200	4,63%
Total		1.118.231.802	942.910.386	932.789.939	-185.441.863	-16,58%	-10.120.447	-1,07%

Source chiffres : projet de budget 2011 ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent à quelque 932,8 millions d'euros, soit une diminution de 10,1 millions d'euros (1,07%) par rapport au budget définitif de 2010, respectivement une diminution prononcée de 185,4 millions d'euros (16,58%) par rapport au compte provisoire de 2009.

6. Analyse des fonds spéciaux de l'Etat

6.1 Un guide pour la gestion de projets de grande envergure

Depuis plusieurs années, la situation financière des fonds spéciaux est en train de se dégrader. Face à un tel constat, il importe de réduire les coûts liés à l'investissement en améliorant la gestion des projets de grande envergure. Ainsi la Cour a présenté, dans le cadre de son rapport spécial concernant le projet E-go, un guide pour la gestion de projets de grande envergure.

Dans son rapport, la Cour a précisé que ce guide « se base, d'une part, sur les constatations et recommandations faites par la Cour dans le cadre de contrôles antérieurs, tels que le Musée de la Forteresse et le programme eGovernment, et d'autre part sur l'analyse du projet E-go. Ces propositions s'inscrivent dans la démarche de la Cour de favoriser l'introduction d'une culture de performance au niveau de l'Etat » (page 27).

Au niveau de la gestion financière de tels projets, il a été écrit que « les projets de grande envergure s'inscrivent dans une logique pluriannuelle et doivent de ce fait être financés par le biais de fonds spéciaux. Cette manière de procéder permet d'avoir une vue d'ensemble du coût engagé et améliore ainsi la transparence financière de tels projets. Pour la gestion efficiente d'un fonds spécial, le ministère doit se doter d'un plan directeur reprenant l'ensemble des projets à réaliser dans le cadre d'un programme pluriannuel » (page 40).

Pour ce qui est du contrôle et du suivi, la Cour a noté que « pour documenter l'avancement du plan directeur, des indicateurs définis par la méthodologie sont établis par le centre de compétence technique du ministère et communiqués à la cellule de contrôle et de suivi. La Cour recommande que le rôle de la cellule de contrôle et de suivi soit attribué à l'Inspection générale des finances.

En effet, l'IGF occupe une place centrale en matière de gestion des finances publiques au vu de ces missions telles qu'elles sont définies par la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une Inspection générale des finances. Ainsi, l'IGF :

- prépare l'avant-projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat ;
- émet un avis (sur demande du ministre du budget) sur les projets et propositions dont la réalisation est susceptible d'entraîner une répercussion sur les finances de l'Etat ;
- surveille l'exécution du budget et des projets et propositions (visés dans le tiret précédent), contrôle les dépenses de l'Etat et assure le suivi des recettes de l'Etat ;

- prépare des projets de programmation financière et budgétaire (à la demande du ministre du budget) et collabore aux travaux de programmation économique et sociale ;
- émet des propositions de coordination en vue d'établir les projets de programmation des investissements de l'Etat à arrêter par le conseil de gouvernement et surveille l'exécution des programmes arrêtés.

Pour ces raisons, la Cour recommande à ce que la loi susvisée soit modifiée de façon à ce que l'IGF puisse pleinement assurer la mission de cellule de contrôle et de suivi dans le cadre de projets de grande envergure. Cette mission inclurait notamment :

- l'émission d'avis sur base des indicateurs détaillés et agrégés ;
- la mise en exergue des écarts entre le budget initialement prévu pour chaque étape des projets respectifs et l'utilisation budgétaire effective ;
- la mise en évidence des écarts entre les objectifs fixés initialement et les objectifs atteints ;
- la normalisation de l'ensemble des indicateurs d'avancement. »

Finalement la Cour est d'avis que » la Chambre des Députés devrait être impliquée davantage dans le suivi des projets de grande envergure. A cet effet, il est nécessaire qu'elle soit informée de manière régulière sur l'état d'avancement de tous les projets par les ministres concernés » (pages 42-43).

6.2 La situation financière des fonds spéciaux

6.2.1 Un aperçu global

Les tableaux ci-dessous renseignent sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2009 à 2011. Ces tableaux se basent sur les projections publiées dans le projet de budget 2011.

Pour l'exercice 2009, les recettes dépassent les dépenses suite à l'affectation des excédents de recettes des exercices 2006 à 2008 tel que recommandé par la Cour dans ses avis sur les projets de budget de l'Etat. Pour 2010 et 2011, il est cependant prévu que les dépenses dépassent les recettes de façon substantielle. Il s'ensuit que l'excédent de dépenses de quelque 0,93 milliards d'euros prévu pour les années 2010 à 2011 ramène les avoirs financiers des fonds spéciaux de 2,13 milliards d'euros en début d'année 2010 à 1,20 milliards d'euros en fin d'exercice 2011.

Tableau 82 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2009-2011

Exercices	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs au 31.12
2009 (compte général provisoire)	1 916 160 590	3 519 278 251	3 001 907 830	517 370 422	2 134 615 272
2010 (projet de budget 2011)	1 989 564 504	2 932 379 681	3 403 484 085	-471 104 404	1 663 510 868
2011 (projet de budget 2011)	2 017 889 241	2 998 221 997	3 461 086 038	-462 864 041	1 200 646 827

Source chiffres : compte général provisoire 2009, projet de budget 2011 ; tableau : Cour des comptes

Le tableau suivant vise plus en détail la situation des fonds spéciaux telle que projetée pour l'exercice 2011.

Tableau 83 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2011

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2011	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2011
Fonds de la coopération au développement	9 883 913	144 465 792	144 465 792	154 165 792	183 913
Fonds d'équipement militaire	102 540 426	37 000 000	37 000 000	36 681 078	102 859 348
Fonds pour les monuments historiques	36 840 656	10 000 000	10 000 000	20 000 000	26 840 656
Fonds de réserve pour la crise	21 715 573	100	100	0	21 715 673
Fonds de la dette publique	148 974 899	143 640 100	143 640 000	210 972 700	81 642 199
Fonds de pension	3 279 578	395 255 546	542 318 275	545 597 853	0
Fonds communal de dotation financière	0	362 711 000	628 523 800	628 523 800	0
Fonds de la pêche	265 261	70 649	70 649	90 544	245 366
Fonds cynégétique	716 890	34 561	34 561	0	751 451
Fonds pour la gestion de l'eau	58 270 218	25 834 000	36 134 000	86 584 000	7 820 218
Fonds des eaux frontalières	1 078 977	56 687	56 687	89 272	1 046 392
Fonds d'équipement sportif national	25 494 119	20 500 000	20 500 000	30 000 000	15 994 119
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	130 324 876	60 000 000	60 000 000	85 000 000	105 324 876
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	374 070	100	8 100	50 000	332 170
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	34 199 883	8 000 000	8 000 000	14 736 693	27 463 190
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	96 114 335	36 000 000	36 000 000	56 436 223	75 678 112
Fonds de la chasse	322	385 797	385 797	385 500	619
Fonds pour la protection de l'environnement	56 864 665	8 500 000	8 500 000	22 440 000	42 924 665

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2011	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2011
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	240 990 005	11 000 000	97 000 000	142 246 875	195 743 130
Fonds pour l'emploi	76 257 133	311 676 392	481 376 392	556 575 200	1 058 325
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	10 336 759	57 000 000	69 487 289	77 000 000	2 824 048
Fonds d'investissements publics administratifs	64 856 556	55 800 000	55 800 000	113 131 664	7 524 892
Fonds d'investissements publics scolaires	68 245 942	50 900 000	50 900 000	60 012 326	59 133 616
Fonds des routes	153 312 652	2 000 000	102 000 000	122 269 120	133 043 532
Fonds du rail	238 719 902	121 808 517	303 221 674	314 319 915	227 621 661
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	30 915 766	2 000 000	2 000 000	5 000 000	27 915 766
Fonds pour la loi de garantie	19 360 973	48 500 000	56 048 881	73 838 600	1 571 254
Fonds pour la promotion touristique	5 414 991	7 500 000	7 500 000	8 170 347	4 744 644
Fonds pour la réforme communale	3 487	1 500 000	1 500 000	1 500 000	3 487
Fonds social culturel	3 412	750 000	750 000	750 000	3 412
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	28 154 633	52 000 000	52 000 000	52 800 000	27 354 633
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	0	43 000 000	43 000 000	41 718 536	1 281 464
Total	1 663 510 868	2 017 889 241	2 998 221 997	3 461 086 038	1 200 646 827
Différence entre recettes et dépenses :			-462 864 041		

Source chiffres : projet de budget 2011 ; tableau : Cour des comptes

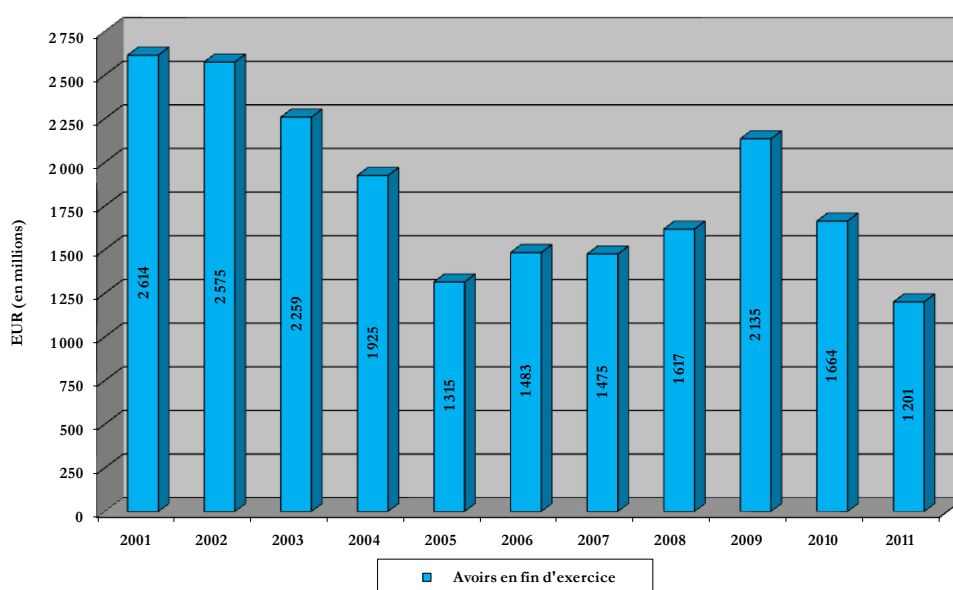
Pour ce qui est plus particulièrement des emprunts, il y a lieu de relever que :

- 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. Au courant de l'année 2009, ces montants ont été crédités par avances de Trésorerie sur les deux Fonds spéciaux ;
- au cours du mois de mai 2010, un emprunt pour un montant global de 2 milliards d'euros a été émis, dont 400 millions d'euros sont destinés au financement des investissements programmés par le biais de deux fonds spéciaux. Au sujet des fonds spéciaux, ces emprunts ont été répartis à part égales entre le Fonds des routes et le Fonds du rail et leurs autorisations ressortent des lois budgétaires de 2009 et 2010 ;
- en 2011, un emprunt est envisagé (article 37 du projet de loi budgétaire 2011) 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.

6.2.2 Les avoirs des fonds spéciaux

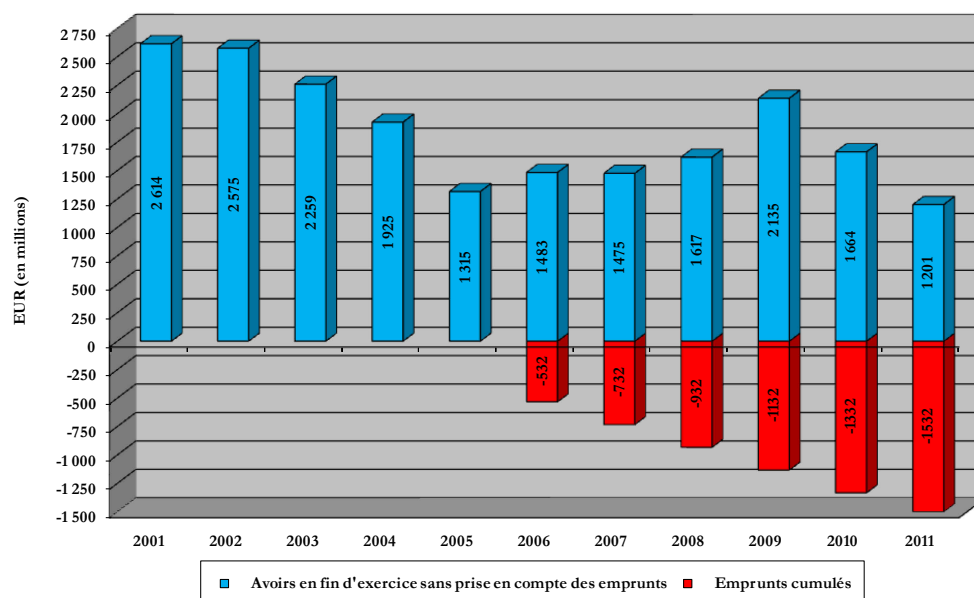
La Cour constate qu'entre 2001 et 2005, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont diminué de manière substantielle. Toutefois, la tendance a pu être renversée entre 2006 et 2009 par l'affectation des excédents de recettes et en particulier en 2009 quelque 670 millions d'euros supplémentaires ont été crédités sur les fonds spéciaux. Selon le projet de budget 2011, les avoirs devraient à nouveau diminuer fortement en 2010 et 2011.

Graphique 84 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat



Graphique : Cour des comptes

Graphique 85 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat



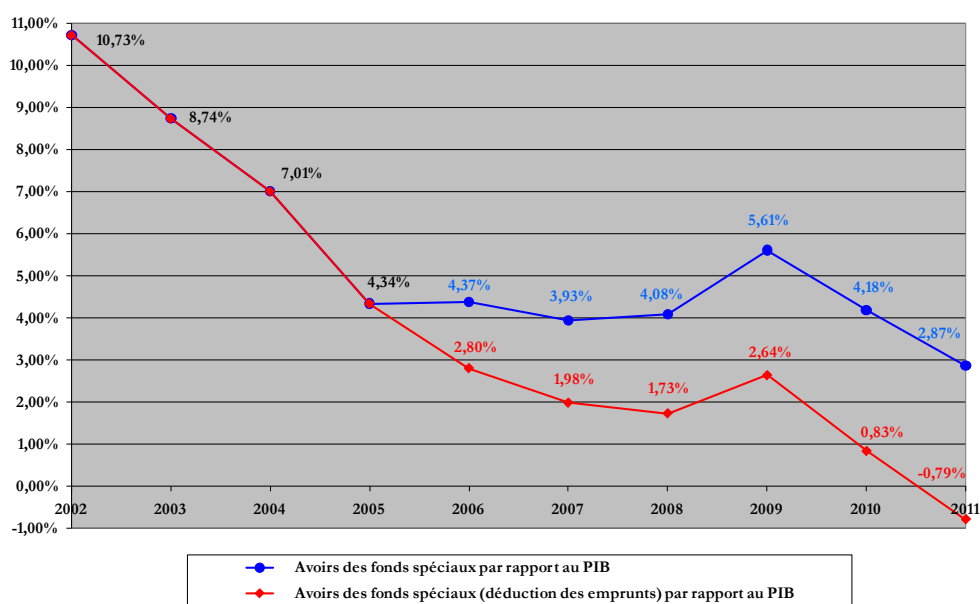
Graphique : Cour des comptes

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 1.201 millions d'euros au 31 décembre 2011.

En faisant abstraction des produits d'emprunt, les avoirs des fonds étatiques seraient beaucoup moins importants avec un niveau de seulement 332 millions d'euros à la fin de l'exercice 2010. Pour l'exercice 2011, la capacité de financement se serait transformée en un besoin de financement, étant donné que les fonds étatiques afficheraient un solde négatif de -331 millions d'euros.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat par rapport au PIB.

Graphique 86 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat par rapport au PIB



Graphique : Cour des comptes

Il ressort de ce graphique que le total des avoirs des fonds spéciaux tend vers zéro et qu'en faisant abstraction des produits d'emprunt les réserves accumulées au niveau de ces fonds étatiques sont définitivement épuisées en fin de l'exercice 2011.

6.3 Les dépenses d'investissement

6.3.1 L'évolution des dépenses d'investissement

Pour les exercices 2009 et 2010, le Gouvernement avait exprimé son intention de vouloir maintenir le niveau des dépenses d'investissement public à un niveau élevé pour lutter ainsi contre les effets de la crise.

Dans le cadre de la déclaration de politique générale sur l'état de la nation du 5 mai 2010, le Premier ministre a annoncé que, vu la situation précaire des finances publiques, le Gouvernement a notamment projeté de réduire le volume des dépenses d'investissement et de faire plafonner ces dépenses au niveau de l'année 2009.

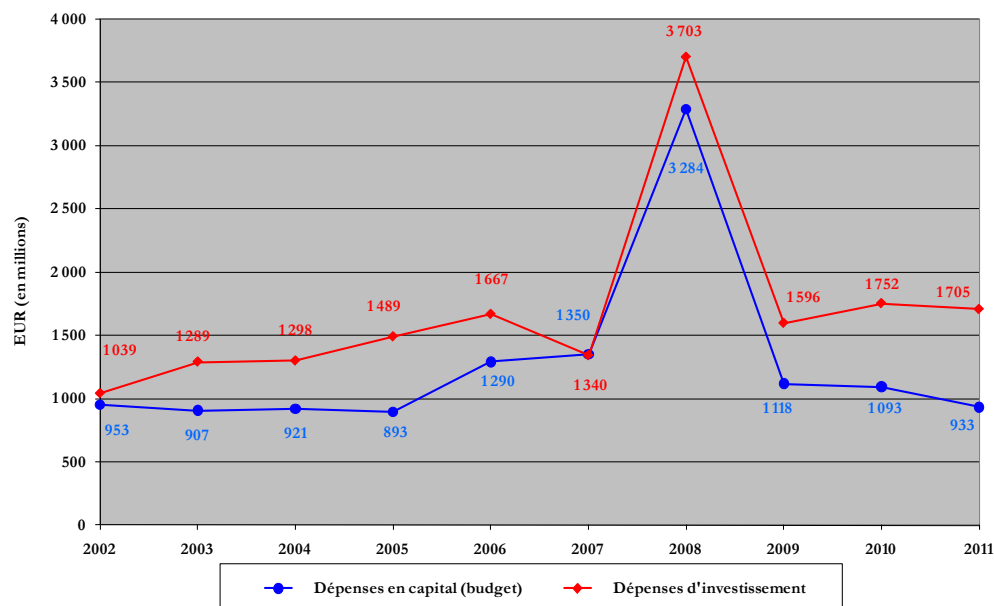
La Cour reproduit ci-après un tableau et un graphique documentant l'évolution des dépenses d'investissement pour la période de 2002 à 2011.

Tableau 87 : 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	1 118,2	725,0	1 202,8	-477,9	1 596,1	-56,90%
2010	1 093,1	938,4	1 597,4	-658,9	1 752,1	9,77%
2011	932,8	802,5	1 574,9	-772,4	1 705,2	-2,67%

Tableau : Cour des comptes

Graphique 88 : 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 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 millions d'euros en 2008.

En 2009, les dépenses d'investissement affichent une progression impressionnante de l'ordre de 22,49% en passant à 1.596 millions d'euros et en 2010 la croissance se chiffre à 9,77% pour atteindre 1.752 millions d'euros.

Pour 2011, une faible décroissance de 2,67% est prévue, ce qui maintient le volume des investissements publics à un niveau élevé et porte les dépenses d'investissement à 1.705 millions d'euros.

La Cour constate que le montant des dépenses d'investissement pour 2011 (1.705 millions d'euros) est nettement supérieur à celui de 2009 (1.596 millions d'euros).

6.3.2 La situation financière des principaux fonds d'investissement suivant le projet de budget 2011

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 du tableau suivant que, pour les exercices 2010 à 2011, les dépenses dépassent les recettes et qu'ainsi le niveau des avoirs des treize principaux fonds d'investissement devrait baisser sensiblement. Au 1^{er} janvier 2009, le total des avoirs s'est chiffré à 1.010,7 millions d'euros. Il devrait atteindre 743,3 millions d'euros au 31 décembre 2011, ce qui équivaldrait à une régression de 267,4 millions d'euros (26,46%).

Tableau 89 : Situation financière des 13 principaux fonds d'investissement 2009-2011

Exercices	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs au 31.12
2009 (compte général provisoire)	513 040 000	1 147 925 412	888 673 401	259 252 011	1 269 928 001
2010 (projet de budget 2011)	500 236 503	793 176 494	1 078 293 985	-285 117 491	984 810 510
2011 (projet de budget 2011)	493 342 517	792 604 555	1 034 128 541	-241 523 986	743 286 524

Source chiffres : compte général provisoire 2009, projet de budget 2011 ; tableau : Cour des comptes

Le tableau suivant renseigne plus particulièrement sur la situation projetée de 2011.

Tableau 90 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement Situation projetée 2011

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2011	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2011
Fonds pour les monuments historiques	36 840 656	10 000 000	10 000 000	20 000 000	26 840 656
Fonds pour la gestion de l'eau	58 270 218	25 834 000	36 134 000	86 584 000	7 820 218
Fonds d'équipement sportif national	25 494 119	20 500 000	20 500 000	30 000 000	15 994 119

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2011	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2011
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	130 324 876	60 000 000	60 000 000	85 000 000	105 324 876
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	34 199 883	8 000 000	8 000 000	14 736 693	27 463 190
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	96 114 335	36 000 000	36 000 000	56 436 223	75 678 112
Fonds d'investissements publics administratifs	64 856 556	55 800 000	55 800 000	113 131 664	7 524 892
Fonds d'investissements publics scolaires	68 245 942	50 900 000	50 900 000	60 012 326	59 133 616
Fonds des routes	153 312 652	2 000 000	102 000 000	122 269 120	133 043 532
Fonds du rail	238 719 902	121 808 517	303 221 674	314 319 915	227 621 661
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	30 915 766	2 000 000	2 000 000	5 000 000	27 915 766
Fonds pour la loi de garantie	19 360 973	48 500 000	56 048 881	73 838 600	1 571 254
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	28 154 633	52 000 000	52 000 000	52 800 000	27 354 633
Total	984 810 510	493 342 517	792 604 555	1 034 128 541	743 286 524
Différence entre recettes et dépenses :			-241 523 986		

Source chiffres : projet de budget 2011 ; tableau : Cour des comptes

Selon le projet de budget 2011, les avoirs des principaux fonds spéciaux d'investissement diminueraient de 241,5 millions d'euros ou de 24,52% au cours de l'exercice 2011. Sans la prise en compte des produits d'emprunt de l'exercice 2011, cette diminution serait encore plus importante et se chiffrerait à 441,5 millions d'euros pour l'exercice 2011.

S'il était fait abstraction des produits d'emprunt des exercices 2006 à 2011 (emprunts pour un montant global de 832 millions d'euros à charge du Fonds du rail et de 700 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 (voir graphique 95 page 130).

6.3.3 La situation financière des principaux fonds d'investissement suivant le programme pluriannuel des dépenses en capital 2010-2014

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 (2010-2014) du projet de budget 2011 (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 2011 (Annexe IX à la circulaire) 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, le Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales et le Fonds d'équipement sportif national.

De plus, pour chaque projet, 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 certaines de ces informations manquent au niveau du Fonds du rail, du Fonds des raccordements ferroviaires internationaux et du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières.

Tableau 91 : 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	26 840 656	10 000 000	19 000 000	17 840 656
Fonds pour la gestion de l'eau	7 820 218	40 834 000	91 300 000	-42 645 782
Fonds d'équipement sportif national	15 994 119	20 000 000	16 000 000	19 994 119
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	105 324 876	60 000 000	90 000 000	75 324 876
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	27 463 190	8 500 000	17 190 000	18 773 190
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	75 678 112	37 800 000	60 010 000	53 468 112
Fonds d'investissements publics administratifs	7 524 892	56 400 000	112 710 000	-48 785 108
Fonds d'investissements publics scolaires	59 133 616	52 100 000	92 280 000	18 953 616
Fonds des routes	133 043 532	155 000 000	131 870 000	156 173 532
Fonds du rail	227 621 661	379 477 000	365 906 000	241 192 661
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	27 915 766	2 000 000	10 000 000	19 915 766
Fonds pour la loi de garantie	1 571 254	24 040 000	102 330 000	-76 718 746
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	27 354 633	55 000 000	50 400 000	31 954 633
Total	743 286 524	901 151 000	1 158 996 000	485 441 524
Différence entre recettes et dépenses :		-257 845 000		

Source chiffres : programme pluriannuel des dépenses en capital (2010-2014) du projet de budget 2011 ; tableau : Cour des comptes

Tableau 92 : 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	17 840 656	10 000 000	9 758 000	18 082 656
Fonds pour la gestion de l'eau	-42 645 782	115 834 000	98 500 000	-25 311 782
Fonds d'équipement sportif national	19 994 119	25 000 000	20 000 000	24 994 119
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	75 324 876	70 000 000	90 000 000	55 324 876
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	18 773 190	20 000 000	12 540 000	26 233 190
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	53 468 112	39 300 000	64 926 000	27 842 112
Fonds d'investissements publics administratifs	-48 785 108	57 000 000	95 910 000	-87 695 108
Fonds d'investissements publics scolaires	18 953 616	53 000 000	137 380 000	-65 426 384
Fonds des routes	156 173 532	155 000 000	122 300 000	188 873 532
Fonds du rail	241 192 661	398 633 000	383 805 000	256 020 661
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	19 915 766	2 000 000	5 000 000	16 915 766
Fonds pour la loi de garantie	-76 718 746	26 930 000	106 100 000	-155 888 746
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	31 954 633	55 000 000	51 200 000	35 754 633
Total	485 441 524	1 027 697 000	1 197 419 000	315 719 524
Différence entre recettes et dépenses :		-169.722.000		

Source chiffres : programme pluriannuel des dépenses en capital (2010-2014) du projet de budget 2011 ; tableau : Cour des comptes

Tableau 93 : Mouvements financiers des 13 principaux fonds d'investissement
Situation projetée 2014

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2014	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2014
Fonds pour les monuments historiques	18 082 656	10 000 000	7 678 000	20 404 656
Fonds pour la gestion de l'eau	-25 311 782	115 834 000	106 300 000	-15 777 782
Fonds d'équipement sportif national	24 994 119	24 019 200	19 215 400	29 797 919
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	55 324 876	70 000 000	88 315 900	37 008 976
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	26 233 190	20 500 000	6 840 000	39 893 190
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	27 842 112	41 200 000	65 967 000	3 075 112
Fonds d'investissements publics administratifs	-87 695 108	57 500 000	73 850 000	-104 045 108
Fonds d'investissements publics scolaires	-65 426 384	53 900 000	151 080 000	-162 606 384
Fonds des routes	188 873 532	155 000 000	110 780 000	233 093 532

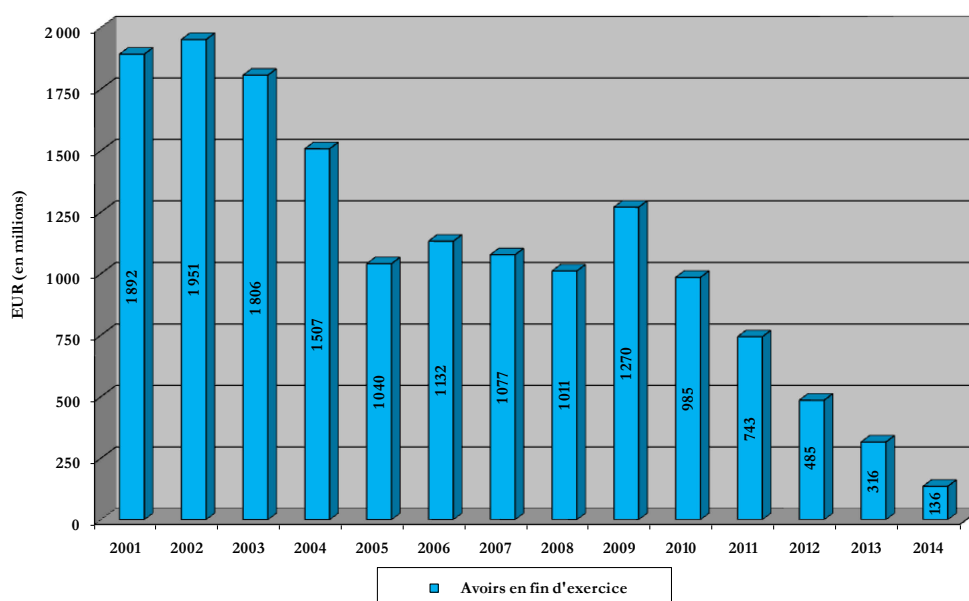
Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2014	Recettes totales	Dépenses	Avoirs au 31.12.2014
Fonds du rail	256 020 661	413 101 000	433 737 000	235 384 661
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	16 915 766	2 000 000	5 000 000	13 915 766
Fonds pour la loi de garantie	-155 888 746	28 130 000	106 280 000	-234 038 746
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	35 754 633	55 000 000	51 200 000	39 554 633
Total	315 719 524	1 046 184 200	1 226 243 300	135 660 424
Différence entre recettes et dépenses :		-180 059 100		

Source chiffres : programme pluriannuel des dépenses en capital (2010-2014) du projet de budget 2011 ; tableau : Cour des comptes

Il ressort tout d'abord du tableau ci-dessus que quatre des treize fonds d'investissement devraient afficher au 31 décembre 2014 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 2012 à 2014. En effet, le total des avoirs atteindrait 485.441.524 euros au 31 décembre 2012 pour se retrouver à seulement 135.660.424 euros au 31 décembre 2014.

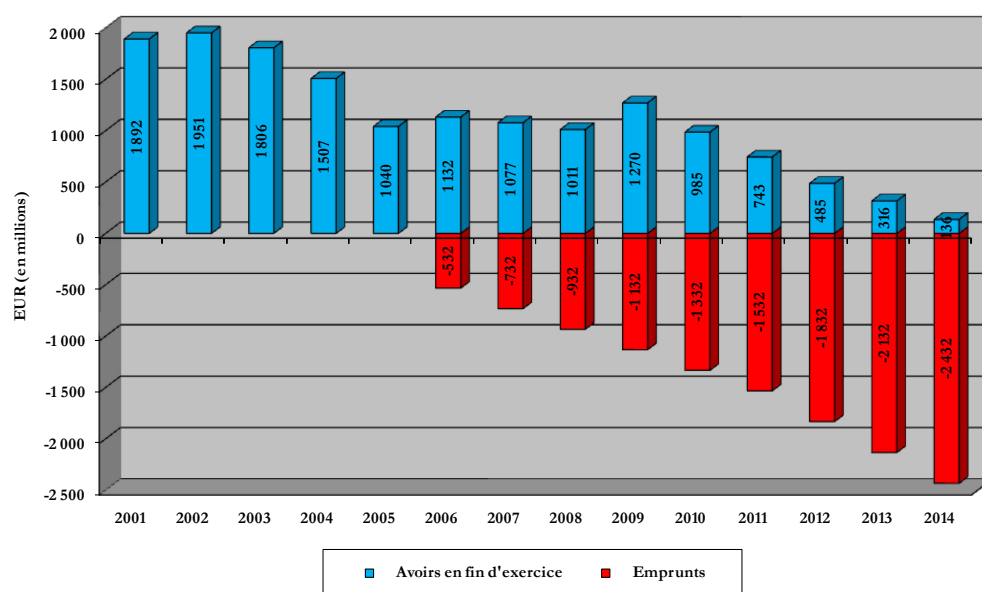
Graphique 94 : Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement



Graphique : Cour des comptes

Finalement, 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 95 : Evolution des avoirs des principaux fonds d'investissement



Graphique : Cour des comptes

Le programme pluriannuel table pour la période de 2012 à 2014 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 2010 en un besoin de financement. Pour l'exercice 2014, le solde négatif des avoirs des fonds d'investissement serait alors de l'ordre de -2,30 milliards d'euros.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 9 novembre 2010.

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