

2009

Rapport général de la Cour des comptes
sur le projet de loi portant règlement du
compte général de l'Etat de l'exercice 2009



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

INTRODUCTION.....	5
1. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES	7
1.1 Considérations générales.....	7
1.2 La balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2009	8
1.3 La situation globale de l'exécution du budget 2009	13
1.4 Les fonds spéciaux	23
2. Contrôle intensifié de la Cour	29
2.1 Rémunérations des agents de l'Etat	29



INTRODUCTION

Suivant l'article 5 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, la Cour « établit chaque année un rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice précédent. Ce rapport peut également porter sur des constatations et recommandations relatives à des exercices budgétaires antérieurs. Il est transmis à la Chambre des députés, accompagné des observations du Gouvernement ou de tout autre organisme concerné. »

De prime abord, la Cour tient à signaler que ses rapports généraux sur les projets de loi portant règlement du compte général doivent être mis en relation avec ses avis sur les projets de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat. En effet, les constatations et recommandations touchent aux mêmes sujets et sont donc complémentaires.

Dans son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008, la Cour avait rendu attentif au fait que les informations fournies au compte général de l'Etat étaient très sommaires et se composaient, d'une part, d'un projet de loi succinct et, d'autre part, d'un fichier électronique indiquant la consommation budgétaire de l'exercice par article budgétaire.

Cet état des choses ne s'étant pas amélioré avec le compte général sous rubrique, la Cour doit réitérer son constat qu'elle se trouve dans l'impossibilité de faire une analyse approfondie des comptes de l'Etat.

Concernant le résultat du compte général de l'exercice 2009, il est à noter qu'il a été clôturé avec un excédent de dépenses de 785,5 millions d'euros alors que le budget définitif renseignait un excédent de recettes de 5,7 millions d'euros.

A ce sujet, la Cour renvoie à son avis sur le projet de loi 5900 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 où elle avait noté : « L'analyse du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2009 n'est pas chose aisée en pleine crise financière avec des répercussions encore mal connues quant à leur intensité et durée sur l'économie réelle. Il est cependant un fait que l'actuelle crise aura des conséquences pour le budget de l'Etat et ce déjà à partir de l'exercice en cours.

Selon la Cour, les prévisions de croissance servant à l'établissement du projet de budget ne sont plus d'actualité mais devront de toute vraisemblance être revues à la baisse. S'il a été tablé sur une hausse du PIB de 3 % en 2009, le Fonds monétaire international a présenté de nouvelles perspectives de croissance en octobre de cette année pronostiquant une hausse du PIB de seulement 1,8 % pour le Luxembourg en 2009.

Début novembre, la Commission européenne a prévu une hausse de seulement 1,2 %.

Il appert dès aujourd'hui que le niveau de recettes tel que prévu au projet de budget ne pourra pas être atteint. »

De plus, les dépenses renseignées au compte général dépassent de quelques 400 millions d'euros les dépenses prévues au budget définitif.

1. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1.1 Considérations générales

L'économie luxembourgeoise en 2009

Dans sa note de conjoncture du 15 mai 2009, le STATEC avait tablé sur une croissance négative de 4,0% pour 2009. En août 2010, cette hypothèse a été légèrement révisée pour s'établir à 4,1%.

La récession a été particulièrement marquée dans le secteur financier et celui de l'industrie. Ainsi, le secteur bancaire luxembourgeois, moteur de la croissance économique luxembourgeoise et principale source de recettes publiques, a subi de plein fouet les effets de la crise. La production industrielle a enregistré une régression exceptionnelle de 16% en 2009. Les biens d'équipement ainsi que les biens intermédiaires ont été les branches les plus touchées par la crise.

Au niveau des prix, l'indice des prix à la consommation nationale (IPC�) a seulement progressé de 0,4% en 2009 alors que cette progression se situait à 3,4% en 2008. Ceci s'explique, d'une part, par une baisse des prix des produits pétroliers et d'autre part, par une augmentation faible des prix d'autres biens et services.

Concernant l'emploi intérieur, la croissance de 1% en 2009 est nettement en retrait par rapport aux 4% par an en moyenne enregistrés durant la décennie 1998 à 2008. C'est surtout dans les secteurs de l'industrie et des services aux entreprises que le recul a été le plus sensible.

Finances publiques

Alors que l'administration publique affichait pour l'exercice 2008 une capacité de financement de 1,134 milliards d'euros, soit 2,9% du PIB, celle-ci s'est transformée en un besoin de financement en 2009 se situant à 0,7% du PIB. Le déficit de l'administration centrale a été particulièrement élevé avec un besoin de financement de 1,022 milliards d'euros, soit 2,7% du PIB.

Il est à noter que le Luxembourg se range toutefois parmi les cinq Etats membres ayant respecté le critère de Maastricht concernant le déficit public en 2009.

La dette publique totale consolidée de l'administration publique s'élève à 14,5% du PIB pour 2009, soit légèrement en hausse par rapport à 2008 (13,7% du PIB). Ainsi, la dette publique du Luxembourg, au sens de Maastricht, se situe donc nettement en dessous de la valeur limite de 60% du PIB.

1.2 La balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2009

Le compte général de l'Etat de l'exercice 2009 se solde par un résultat négatif qui se présente comme suit :

A. Recettes et dépenses courantes et en capital

I.	Recettes	8.898.855.702,46
II.	Dépenses	9.684.323.867,63
III.	Excédent de dépenses	785.468.165,17
IV.	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	-462.790.996,66

B. Recettes et dépenses pour ordre

I.	Recettes pour ordre	4.610.348.026,67
II.	Dépenses pour ordre	4.620.895.851,66
III.	Excédent de dépenses pour ordre	10.547.824,99
IV.	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	22.377.683,89

C. Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'Etat

I.	Recettes	3.639.819.709,14
II.	Dépenses	3.329.803.076,59
III.	Excédent de recettes	310.016.632,55
IV.	Report du solde des recettes et dépenses	3.170.538.947,58

Les recettes courantes et en capital encaissées pour compte de l'Etat ont été de 8.898.855.702,46 euros. Le montant des recettes qui relèvent des administrations fiscales se chiffre à 8.564.740.960,85 euros. A ces recettes s'ajoutent des recettes à hauteur de 334.114.741,61 euros, dont le recouvrement est du ressort de la Trésorerie de l'Etat.

Le projet de loi n° 6153 portant règlement du compte général de l'exercice 2009 déposé le 1^{er} juillet 2010 prévoit à son article 2 que le résultat du compte général des exercices 2006, 2007 et 2008 au montant total de 770.000.000 euros soit affecté à l'alimentation de certains fonds spéciaux¹. Une fois le projet de loi voté, le tableau A se présenterait de la manière suivante :

¹ La Trésorerie de l'Etat a déjà effectué une affectation d'une partie de l'excédent des recettes de l'exercice 2006 en tant qu'avances au profit du Fonds pour l'emploi (50 millions d'euros) et du Fonds pour la gestion de l'eau (50 millions d'euros) (voir également le point 1.4 : Les fonds spéciaux).

A. Recettes et dépenses courantes et en capital

I.	Recettes	8.898.855.702,46
II.	Dépenses	9.684.323.867,63
III.	Excédent de dépenses	785.468.165,17
IV.	Affectation du résultat du compte général des exercices 2006, 2007 et 2008 *	-770.000.000,00
VI.	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	-1.232.790.996,66

* *Projet de loi n° 6153 portant règlement du compte général de l'exercice 2009*

Le tableau ci-après donne pour l'exercice 2009 la répartition des recettes courantes et en capital telles qu'elles ont été effectuées par les administrations fiscales et par la Trésorerie de l'Etat.

Tableau 1 : Recettes effectives pendant l'année 2009

		Recettes courantes	Recettes en capital	Total
(A)	Recettes effectuées par les administrations fiscales			
	Administration des Contributions directes	4.660.425.256,89		4.660.425.256,89
	Administration de l'Enregistrement et des Domaines	2.637.181.310,04	59.060.354,63	2.696.241.664,67
	Administration des Douanes et Accises	1.208.074.039,29		1.208.074.039,29
(B)	Recettes effectuées par la Trésorerie de l'Etat	307.151.798,56	26.962.943,05	334.114.741,61
Total recettes budgétaires		8.812.832.404,78	86.023.297,68	8.898.855.702,46

Le détail par ministère des paiements effectifs des dépenses courantes et en capital telles que liquidées et ordonnancées au titre de l'exercice 2009 est le suivant :

Tableau 2 : Dépenses courantes et en capital liquidées en 2009

Ministère	Dépenses courantes	Dépenses en capital	Total des dépenses effectuées
Ministère d'Etat	125.439.654,44	31.772.570,22	157.212.224,66
Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration	396.190.928,18	41.482.633,31	437.673.561,49
Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	329.190.785,56	24.491.246,70	353.682.032,26
Ministère des Finances	133.588.865,86	28.661.882,57	162.250.748,43
Ministère des Finances : Trésor et Budget	52.349.978,50	130.382.914,19	182.732.892,69
Ministère des Finances : Dette publique	39.621.695,45	45.000.000,00	84.621.695,45
Ministère de la Justice	274.021.573,24	8.784.320,29	282.805.893,53
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	562.467.844,51	10.502.058,74	572.969.903,25
Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire	490.221.731,46	56.007.606,82	546.229.338,28
Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle	993.148.836,04	47.663.685,51	1.040.812.521,55
Ministère de la Famille et de l'Intégration	1.600.475.628,86	76.483.233,87	1.676.958.862,73
Ministère de la Santé	86.202.223,23	40.493.763,08	126.695.986,31
Ministère de l'Environnement	57.119.266,21	29.282.328,17	86.401.594,38
Ministère du Travail et de l'Emploi	338.435.652,22	440.506,92	338.876.159,14
Ministère de la Sécurité sociale	2.109.126.235,98	456.153,21	2.109.582.389,19
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural	57.209.937,42	56.298.087,86	113.508.025,28
Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur	38.122.700,68	47.486.981,43	85.609.682,11
Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement	74.925.784,87	94.680.646,93	169.606.431,80
Ministère des Travaux publics	133.014.966,32	328.967.150,72	461.982.117,04
Ministère des Transports	665.577.698,88	18.894.003,74	684.471.702,62
Ministère de l'Egalité des chances	9.640.105,44	0,00	9.640.105,44
Total des dépenses effectuées sur les budgets des dépenses courantes et des dépenses en capital de l'Etat	8.566.092.093,35	1.118.231.774,28	9.684.323.867,63

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

L'exercice 2009 dégage un excédent des dépenses courantes et en capital de 785.468.165,17 euros ou de 8,11%. En imputant ce résultat au solde cumulé des exercices clos antérieurs, le report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital, suivant compte général, repris au bilan financier de l'Etat à présenter par la Trésorerie de l'Etat, s'établit à -462.790.996,66 euros. Il est à noter que cette situation ne tient pas compte de l'affectation du résultat du compte général des exercices 2006 à 2008 prévue à l'article 2 du projet de loi n° 6153 portant règlement du compte général de l'exercice 2009.

Le budget pour ordre tient compte, d'une part, des recettes encaissées par l'Etat pour le compte de tiers et, d'autre part, au niveau des dépenses, des montants alloués aux tiers destinataires. En d'autres termes, le budget pour ordre concerne des fonds qui ne font que transiter par la Trésorerie de l'Etat. Il s'agit donc d'opérations financières qui devraient être budgétairement neutres pour l'Etat.

En raison de l'article 78(3) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, les dépenses pour ordre ne peuvent en principe pas dépasser le montant des recettes correspondantes à la fin de l'exercice.

En ce qui concerne le compte général de l'Etat de l'exercice 2009, on constate que le budget des recettes et des dépenses pour ordre est en déséquilibre et affiche un excédent de dépenses de 10.547.824,99 euros.

La différence entre recettes et dépenses pour ordre trouve son origine dans un déséquilibre entre recettes et dépenses des articles suivants :

Tableau 3 : Déséquilibre entre recettes et dépenses pour ordre

Article budgétaire	Recettes pour ordre	Dépenses pour ordre	Différence	Solde cumulé 1988-2009
6	479.282,97	327.433,13	151.849,84	-456.809,61
7	36.117.366,28	36.288.522,69	-171.156,41	279.112,18
18	4.735.277,01	11.178.006,00	-6.442.728,99	12.036.086,97
19	2.630.882,37	7.217.207,49	-4.586.325,12	-1.674.810,26
20	12.963.976,19	13.001.429,38	-37.453,19	4.045.491,95
30	155.230,61	276.830,84	-121.600,23	132.817,63
33	244.089,16	124.458,84	119.630,32	0,00
34	9.080,66	4.630,14	4.450,52	0,00
35	16.671.632,06	16.765.044,14	-93.412,08	-120.721,60
37	24.816.576,00	24.816.575,99	0,01	0,01

Article budgétaire	Recettes pour ordre	Dépenses pour ordre	Différence	Solde cumulé 1988-2009
44	4.251.795,17	2.218.736,24	2.033.058,93	7.530.925,47
48	0,00	54.727,32	-54.727,32	177.853,25
49	2.190.615,68	3.507.389,71	-1.316.774,03	0,00
52	617.438,29	439.552,43	177.885,86	437.190,57
53	292.507,52	332.716,67	-40.209,15	78.192,88
56	43.841,18	0,00	43.841,18	43.841,18
57	195.566,97	82.186,91	113.380,06	139.756,57
58	0,00	0,00	0,00	5.588,85
59	233.370.549,15	233.418.295,20	-47.746,05	0,00
60	45.983,26	16.150,80	29.832,46	0,00
61	61.816,71	185.231,20	-123.414,49	-40.357,18
66	166.019,64	315.171,26	-149.151,62	-189.965,76
68	0,00	18.102,34	-18.102,34	-27.556,06
70	0,00	18.953,15	-18.953,15	-18.953,15
Total	340.059.526,88	350.607.351,87	-10.547.824,99	22.377.683,89

Source chiffres : comptes généraux ; tableau : Cour des comptes

Au vu du solde cumulé au montant de 22.377.683,89 euros des exercices 1988 à 2009, il convient de relever que les reports des soldes en fin d'exercice ne sont pas tous opérés, alors que l'article 78(2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat prévoit la possibilité d'effectuer de tels reports.

La Cour a pris note des observations du ministère des Finances concernant les difficultés techniques à opérer les reports d'excédents de recettes. Elle réitère cependant sa constatation qu'à défaut de reports opérés à la clôture de l'exercice pour établir un équilibre entre recettes et dépenses pour ordre, il coule de source que la régularisation des soldes doit être effectuée au cours d'un exercice ultérieur. Cette procédure n'est pas prévue dans les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.

1.3 La situation globale de l'exécution du budget 2009

Le budget voté de l'exercice 2009, tel qu'il fut arrêté par la loi du 19 décembre 2008, a été modifié par :

- la loi du 29 mai 2009 instituant un régime temporaire de garantie en vue du redressement économique ;
- la loi du 29 mai 2009 modifiant la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 ;
- la loi du 5 juin 2009 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs et modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet
 1. le développement et la diversification économiques et
 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie ;
- la loi du 18 décembre 2009 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010.

Par rapport au budget de l'Etat de l'exercice 2009, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général de l'Etat de l'exercice 2009 peuvent être résumées comme suit :

Tableau 4 : Budget et compte 2009

	Budget définitif 2009	Compte général 2009	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	9.188.710.886,00	8.812.832.404,78	-375.878.481,22	-4,09
- en capital	88.231.160,00	86.023.297,68	-2.207.862,32	-2,50
Total recettes (1)	9.276.942.046,00	8.898.855.702,46	-378.086.343,54	-4,08
Dépenses				
- courantes	8.327.136.341,00	8.566.092.093,35	238.955.752,35	+2,87
- en capital	944.140.152,00	1.118.231.774,28	174.091.622,28	+ 18,44
Total dépenses (2)	9.271.276.493,00	9.684.323.867,63	413.047.374,63	+ 4,46
Excédent de recettes (1) - (2)	5.665.553,00	-785.468.165,17	-791.133.718,17	

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

Au niveau des recettes courantes, la moins-value de 4,09 % réalisée par rapport aux prévisions de recettes se dégage des variations suivantes :

Tableau 5 : Moins-value des recettes courantes

Impôts directs	190.186.390,28
Impôts indirects	2.868.048,99
Recettes d'exploitation, taxes et redevances	-29.842,06
Recettes de participations ou d'avances de l'Etat	-59.967,00
Remboursements de dépenses	-311.653,32
Douanes et accises	-44.300.960,71
Impôts, droits et taxes	-573.899.711,83
Recettes domaniales	-8.200.346,55
Recettes d'exploitation et autres	9.119.681,35
Remboursements	88.287,07
Recettes versées par les communes et syndicats de communes	1.422.085,54
Recettes versées par les établissements de sécurité sociale	-1.883.870,62
Recettes et bénéfices versés par les établissements publics	-5.340.985,04
Recettes et remboursements versés par le secteur des sociétés et quasi-sociétés financières et non-financières	610.352,30
Recettes versées par les comptaibles extraordinaires	19.419.126,39
Participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé	24.179.107,21
Recettes versées par les institutions de l'Union européenne et par d'autres organismes internationaux	404.005,20
Recettes d'exploitation	-11.178.813,54
Autres recettes courantes effectuées par la Trésorerie de l'Etat	21.030.585,12
Total	-375.878.481,22

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

D'après le ministère des Finances, « le résultat du compte général doit être interprété à la lumière de la récession qui a frappé l'économie luxembourgeoise en 2009. Le recul de l'activité économique a provoqué une baisse des recettes par rapport aux prévisions budgétaires et une moins-value globale de 378,1 millions d'euros a été réalisée. Les recettes qui sont étroitement liées au cycle économique ont enregistré les moins-values les plus importantes. Ainsi on constate des moins-values de 330,2 millions d'euros et de 171,3 millions d'euros respectivement au niveau de la taxe sur la valeur-ajoutée et de la taxe d'abonnement » (projet de loi n° 6153, p.2).

L'évolution des différentes catégories de recettes directes et indirectes est illustrée par la Cour dans les tableaux et graphiques suivants. Pour ce qui est de son analyse de l'évolution des recettes directes et indirectes, la Cour renvoie à ses avis concernant les projets de budget de l'Etat 2009 et 2010.

Tableau 6 : Variation des principaux impôts directs par rapport à l'exercice précédent

<i>(en mio d'euros)</i>	2008	2009	Variation 2009 / 2008	
			en mio d'euros	en %
Impôt sur le revenu des collectivités	1.367,8	1.416,8	49,0	3,6%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	2.124,2	1.995,7	-128,5	-6,0%
Impôt fixé par voie d'assiette	400,1	478,8	78,7	19,7%
Impôt sur les revenus de capitaux	250,3	260,7	10,4	4,1%
Impôt concernant les contribuables non résidents	1,0	1,0	0,0	-5,0%

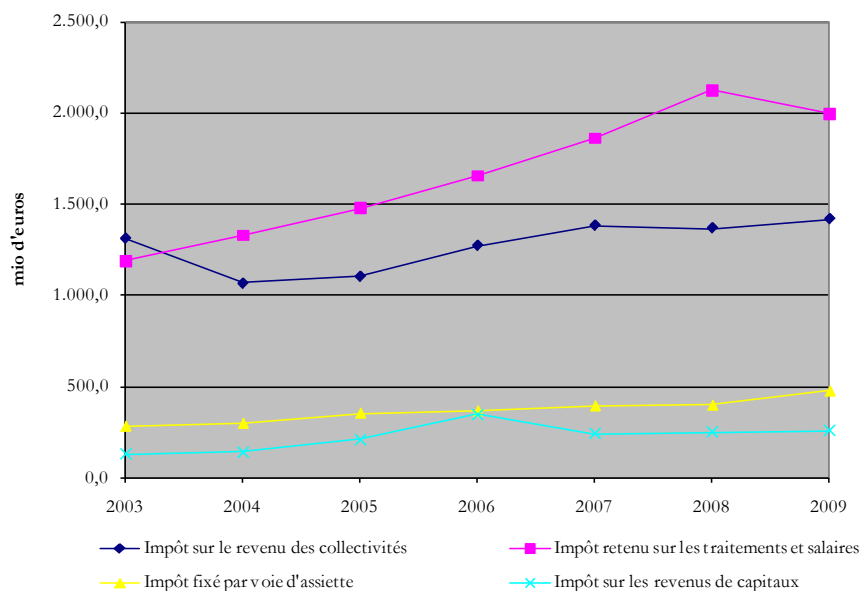
Source chiffres : comptes généraux (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 7 : Evolution des principaux impôts directs

<i>(en mio d'euros)</i>	Impôt sur le revenu des collectivités	Impôt retenu sur les traitements et salaires	Impôt fixé par voie d'assiette	Impôt sur les revenus de capitaux	Impôt concernant les contribuables non résidents
2003	1.311,1	1.190,5	282,4	130,8	1,3
2004	1.068,6	1.330,0	298,9	142,8	1,4
2005	1.105,7	1.477,3	355,4	210,7	1,5
2006	1.273,0	1.654,2	368,1	348,9	0,6
2007	1.381,7	1.862,1	396,1	243,1	1,2
2008	1.367,8	2.124,2	400,1	250,3	1,0
2009	1.416,8	1.995,7	478,8	260,7	1,0

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

Graphique 8 : Evolution des principaux impôts directs



Graphique : Cour des comptes

Tableau 9 : Variation des principaux impôts indirects par rapport à l'exercice précédent

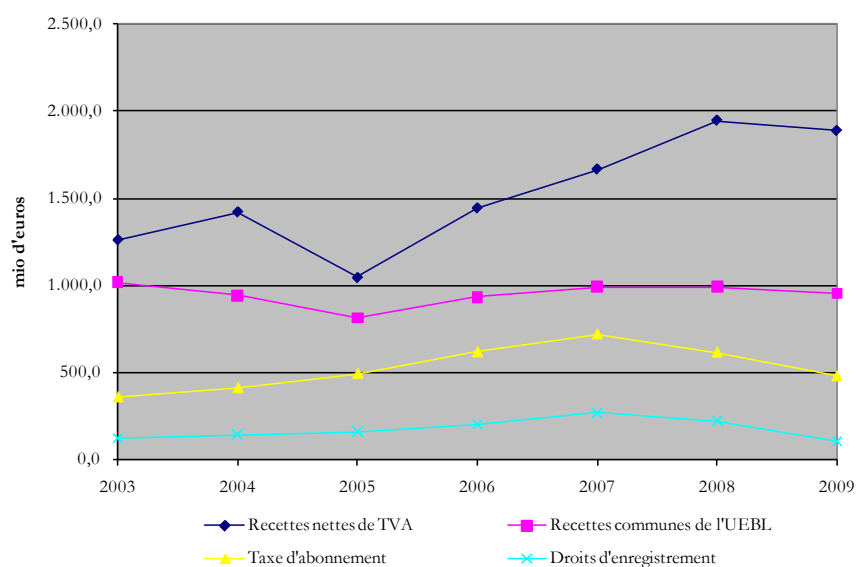
(en mio d'euros)	2008	2009	Variation 2009 / 2008	
			en mio d'euros	en %
Recettes nettes de TVA	1.945,3	1.886,3	-59,0	-3,0%
Recettes communes de l'UEBL	990,7	953,8	-36,9	-3,7%
Taxe d'abonnement	615,6	478,7	-136,9	-22,2%
Droits d'enregistrement	223,1	106,6	-116,5	-52,2%

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

Tableau 10 : Evolution des principaux impôts indirects

<i>(en mio d'euros)</i>	Recettes nettes de TVA	Recettes communes de l'UEBL	Taxe d'abonnement	Droits d'enregistrement
2003	1.262,1	1.016,7	357,8	124,3
2004	1.421,5	942,1	410,6	142,8
2005	1.046,4	812,7	493,5	160,6
2006	1.444,0	932,6	617,6	203,0
2007	1.666,1	992,1	720,8	267,3
2008	1.945,3	990,7	615,6	223,1
2009	1.886,3	953,8	478,7	106,6

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

Graphique 11 : Evolution des principaux impôts indirects

Graphique : Cour des comptes

Concernant les dépenses courantes et en capital effectives, celles-ci dépassent de 4,46% le total des dépenses projetées pour 2009. Cet écart correspond à 413 millions d'euros. Tel qu'il ressort du tableau 13, ces dépenses supplémentaires proviennent notamment de la majoration relative :

- aux dotations de fonds de réserve (+ 140.800.540,50 euros) ;
- aux octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières (+ 123.476.799,60 euros) ;
- aux transferts de revenus aux ménages (+ 40.270.305,23 euros) ;
- aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+ 40.061.509,15 euros) ;
- aux subventions d'exploitation (+ 29.200.450,60 euros) ;
- aux transferts de capitaux aux entreprises (+24.420.756,41 euros) ;
- aux transferts de capitaux aux administrations publiques locales (+ 23.267.849,89 euros) ;
- aux salaires et charges sociales (+ 14.392.132,70 euros) ;
- aux transferts de capitaux aux écoles privées (+ 10.708.474,74 euros).

D'après le ministère des Finances, « les mesures discrétionnaires mises en œuvre par le Gouvernement pour stabiliser l'économie luxembourgeoise et le jeu des stabilisateurs automatiques ont impactés les dépenses publiques et les dépenses effectives dépassent les crédits budgétaires votés (...). Cet excédent des dépenses s'explique notamment par un excédent des dépenses en capital (...), d'une dotation supplémentaire au Fonds pour l'emploi (...) et de dépenses supplémentaires au titre du Fonds national de solidarité » (projet de loi n° 6153, p.2).

La comparaison des dépenses courantes prévues et réalisées fait ressortir pour 2009 un écart de 238.955.752,35 euros (tableau 4). De fait, ce montant correspond aux dépenses basant sur des autorisations de dépassement de crédits non limitatifs, diminuées du montant des crédits votés qui n'ont pas été consommés. En 2009, les dépenses en capital connaissent une progression de l'ordre de 18,44% ou de 174 millions d'euros.

Comparées au compte 2008, les dépenses courantes et en capital ont diminué de 1.712 millions d'euros, soit 15,02% (tableau 15).

Finalement, la Cour des comptes reproduit ci-après le détail des variations des recettes et des dépenses en comparant, d'une part, le budget 2009 avec le compte 2009 et, d'autre part, le compte 2008 avec le compte 2009 selon la classification économique.

Tableau 12 : Recettes budget 2009 et compte 2009

Code	Classes de comptes	Budget 2009	Compte 2009	Différence montant	Différence %
10	Recettes non ventilées	3.071.000,00	37.003.303,45	33.932.303,45	1.104,93
11	Remboursements de dépenses de personnel	40.469.660,00	39.103.669,19	-1.365.990,81	-3,38
12	Remboursements de dépenses d'exploitation et de fonctionnement	818.340,00	547.196,47	-271.143,53	-33,13
14	Remboursements de dépenses de réparation et d'entretien des routes et d'ouvrages hydrauliques n'augmentant pas la valeur	2.340.000,00	2.313.172,05	-26.827,95	-1,15
16	Vente de biens non durables et de services	84.595.150,00	87.876.611,32	3.281.461,32	3,88
17	Vente de biens militaires durables	200,00	1.000,00	800,00	400,00
26	Intérêts de créances	65.000.000,00	42.126.892,94	-22.873.107,06	-35,19
27	Bénéfices d'exploitation d'entreprises publiques	100,00	0,00	-100,00	-100,00
28	Autres produits du patrimoine	144.423.226,00	163.457.357,12	19.034.131,12	13,18
29	Intérêts imputés en crédit	1.500.000,00	681.815,71	-818.184,29	-54,55
34	Remboursements de transferts de revenus aux ménages	3.500.000,00	2.377.561,72	-1.122.438,28	-32,07
36	Impôts indirects et prélèvements	4.370.546.100,00	3.760.559.593,03	-609.986.506,97	-13,96
37	Impôts directs	4.444.330.000,00	4.634.516.390,28	190.186.390,28	4,28
38	Autres transferts de revenus	33.735.600,00	48.668.554,23	14.932.954,23	44,26
39	Transfert de revenus à l'étranger	8.217.870,00	5.872.212,78	-2.345.657,22	-28,54
42	Part des communes dans les pensions et rentes sociales	1.008.100,00	375.774,00	-632.326,00	-62,72
53	Remboursements de transferts de capitaux aux ménages	9.210.000,00	10.276.765,46	1.066.765,46	11,58
56	Impôts en capital	47.000.100,00	52.269.089,93	5.268.989,93	11,21
57	Autres transferts de capitaux des entreprises	25.000,00	71.019,41	46.019,41	184,08
58	Autres transferts de capitaux des administrations privées et des ménages	350.200,00	625.089,00	274.889,00	78,49
59	Transferts en capital à l'étranger	6.500.000,00	3.591.000,63	-2.908.999,37	-44,75
76	Vente de terrains et bâtiments	10.000.000,00	6.018.207,69	-3.981.792,31	-39,82
77	Vente d'autres biens d'investissement et de biens incorporels	300.000,00	401.948,60	101.948,60	33,98
84	Remboursements de crédits octroyés à l'étranger	100,00	0,00	-100,00	-100,00
86	Remboursements de crédits par et liquidations de participations dans les entreprises et institutions financières	1.000,00	39.000,00	38.000,00	3.800,00
96	Produits des emprunts publics consolidés	300,00	82.477,45	82.177,45	27.392,48
		9.276.942.046,00	8.898.855.702,46	-378.086.343,54	-4,08

Tableau 13 : Dépenses budget 2009 et compte 2009

Code	Classes de comptes	Budget 2009	Compte 2009	Différence montant	Différence %
10	Dépenses non ventilées	44.027.811,00	44.027.811,00	0,00	0,00
11	Salaires et charges sociales	1.667.430.797,00	1.681.822.929,70	14.392.132,70	0,86
12	Achat de biens non durables et de services	372.214.974,00	363.506.189,16	-8.708.784,84	-2,34
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	21.619.100,00	21.727.154,20	108.054,20	0,50
21	Intérêts de la dette publique	39.157.700,00	39.157.700,00	0,00	0,00
23	Intérêts imputés en débit	500.100,00	1.071.764,62	571.664,62	114,31
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	8.742.349,00	8.031.041,84	-711.307,16	-8,14
31	Subventions d'exploitation	309.575.509,00	338.775.959,60	29.200.450,60	9,43
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	190.491.212,00	194.859.408,95	4.368.196,95	2,29
33	Transferts de revenus aux administrations privées	296.135.192,00	288.918.242,57	-7.216.949,43	-2,44
34	Transferts de revenus aux ménages	294.230.325,00	334.500.630,23	40.270.305,23	13,69
35	Transferts de revenus à l'étranger	144.964.250,00	150.280.918,47	5.316.668,47	3,67
36	Impôts indirects et "prélèvements"	100,00	0,00	-100,00	-100,00
37	Impôts directs non ventilés	700.000,00	581.045,00	-118.955,00	-16,99
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	292.858.778,00	297.197.267,65	4.338.489,65	1,48
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	3.260.526.719,00	3.300.588.228,15	40.061.509,15	1,23
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	138.535.630,00	135.984.811,30	-2.550.818,70	-1,84
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	62.786.279,00	61.827.396,01	-958.882,99	-1,53
51	Transferts de capitaux aux entreprises	70.742.438,00	95.163.194,41	24.420.756,41	34,52
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	5.397.670,00	4.514.497,89	-883.172,11	-16,36
53	Transferts de capitaux aux ménages	35.505.500,00	28.457.817,55	-7.047.682,45	-19,85
54	Transferts de capitaux à l'étranger	19.217.466,00	17.626.650,69	-1.590.815,31	-8,28
61	Transferts en capital à l'administration centrale	350.000,00	350.000,00	0,00	0,00
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	1.115.521,00	370.669,76	-744.851,24	-66,77
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	59.000.286,00	82.268.135,89	23.267.849,89	39,44
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	6.000.000,00	16.708.474,74	10.708.474,74	178,47
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	14.475.200,00	13.222.200,62	-1.252.999,38	-8,66
72	Construction de bâtiments	7.997.000,00	15.813.191,15	7.816.191,15	97,74
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	90.284.031,00	80.283.348,49	-10.000.682,51	-11,08
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	73.368.840,00	59.084.631,89	-14.284.208,11	-19,47
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	5.210.500,00	128.687.299,60	123.476.799,60	2.369,77
83	Octrois de crédits aux ménages	50.000,00	50.000,00	0,00	0,00
84	Octrois de crédits aux et participations à l'étranger	8.900.500,00	8.900.000,00	-500,00	-0,01
91	Remboursement de la dette publique	45.000.000,00	45.000.000,00	0,00	0,00
93	Dotations de fonds de réserve	1.684.164.716,00	1.824.965.256,50	140.800.540,50	8,36
		9.271.276.493,00	9.684.323.867,63	413.047.374,63	4,46

Tableau 14 : Recettes compte 2008 et compte 2009

Code	Classes de comptes	Compte 2008	Compte 2009	Différence montant	Différence %
10	Recettes non ventilées	10.279.437,54	37.003.303,45	26.723.865,91	259,97
11	Remboursements de dépenses de personnel	35.093.724,63	39.103.669,19	4.009.944,56	11,43
12	Remboursements de dépenses d'exploitation et de fonctionnement	551.625,53	547.196,47	-4.429,06	-0,80
14	Remboursements de dépenses de réparation et d'entretien des routes et d'ouvrages hydrauliques n'augmentant pas la valeur	2.353.245,24	2.313.172,05	-40.073,19	-1,70
16	Vente de biens non durables et de services	97.290.847,83	87.876.611,32	-9.414.236,51	-9,68
17	Vente de biens militaires durables	12.143.872,17	1.000,00	-12.142.872,17	-99,99
26	Intérêts de créances	98.267.836,30	42.126.892,94	-56.140.943,36	-57,13
27	Bénéfices d'exploitation d'entreprises publiques	0,00	0,00	0,00	0,00
28	Autres produits du patrimoine	128.867.631,82	163.457.357,12	34.589.725,30	26,84
29	Intérêts imputés en crédit	1.195.278,00	681.815,71	-513.462,29	-42,96
34	Remboursements de transferts de revenus aux ménages	3.520.287,61	2.377.561,72	-1.142.725,89	-32,46
36	Impôts indirects et prélèvements	4.101.421.256,55	3.760.559.593,03	-340.861.663,52	-8,31
37	Impôts directs	4.591.593.268,58	4.634.516.390,28	42.923.121,70	0,93
38	Autres transferts de revenus	33.202.662,83	48.668.554,23	15.465.891,40	46,58
39	Transferts de revenus à l'étranger	7.435.603,54	5.872.212,78	-1.563.390,76	-21,03
42	Part des communes dans les pensions et rentes sociales	885.167,52	375.774,00	-509.393,52	-57,55
53	Remboursements de transferts de capitaux aux ménages	7.237.532,41	10.276.765,46	3.039.233,05	41,99
56	Impôts en capital	52.870.568,82	52.269.089,93	-601.478,89	-1,14
57	Autres transferts de capitaux des entreprises	27.288,75	71.019,41	43.730,66	160,25
58	Autres transferts de capitaux des administrations privées et des ménages	1.293.956,21	625.089,00	-668.867,21	-51,69
59	Transferts en capital à l'étranger	8.778.547,70	3.591.000,63	-5.187.547,07	-59,09
76	Vente de terrains et bâtiments	4.133.870,92	6.018.207,69	1.884.336,77	45,58
77	Vente d'autres biens d'investissement et de biens incorporels	463.166,90	401.948,60	-61.218,30	-13,22
84	Remboursements de crédits octroyés à l'étranger	0,00	0,00	0,00	0,00
86	Remboursements de crédits par et liquidations de participations dans les entreprises et institutions financières	0,00	39.000,00	39.000,00	0,00
96	Produits des emprunts publics consolidés	2.281.082.477,45	82.477,45	-2.281.000.000,00	-100,00
		11.479.989.154,85	8.898.855.702,46	-2.581.133.452,39	-22,48

Tableau 15 : Dépenses compte 2008 et compte 2009

Code	Classes de comptes	Compte 2008	Compte 2009	Différence montant	Différence %
10	Dépenses non ventilées	40.688.349,00	44.027.811,00	3.339.462,00	8,21
11	Salaires et charges sociales	1.534.097.184,38	1.681.822.929,70	147.725.745,32	9,63
12	Achat de biens non durables et de services	350.935.466,45	363.506.189,16	12.570.722,71	3,58
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	20.387.647,97	21.727.154,20	1.339.506,23	6,57
21	Intérêts de la dette publique	29.000.000,00	39.157.700,00	10.157.700,00	35,03
23	Intérêts imputés en débit	782.816,47	1.071.764,62	288.948,15	36,91
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	7.520.375,70	8.031.041,84	510.666,14	6,79
31	Subventions d'exploitation	298.914.295,64	338.775.959,60	39.861.663,96	13,34
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	183.325.832,27	194.859.408,95	11.533.576,68	6,29
33	Transferts de revenus aux administrations privées	248.698.130,05	288.918.242,57	40.220.112,52	16,17
34	Transferts de revenus aux ménages	300.490.727,62	334.500.630,23	34.009.902,61	11,32
35	Transferts de revenus à l'étranger	128.526.914,51	150.280.918,47	21.754.003,96	16,93
36	Impôts indirects et "prélèvements"	0,00	0,00	0,00	0,00
37	Impôts directs non ventilés	673.246,00	581.045,00	-92.201,00	-13,69
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	296.415.330,93	297.197.267,65	781.936,72	0,26
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	3.173.240.391,53	3.300.588.228,15	127.347.836,62	4,01
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	133.172.862,07	135.984.811,30	2.811.949,23	2,11
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	58.112.806,00	61.827.396,01	3.714.590,01	6,39
51	Transferts de capitaux aux entreprises	52.332.045,47	95.163.194,41	42.831.148,94	81,84
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	5.312.461,73	4.514.497,89	-797.963,84	-15,02
53	Transferts de capitaux aux ménages	24.686.753,47	28.457.817,55	3.771.064,08	15,28
54	Transferts de capitaux à l'étranger	12.672.190,96	17.626.650,69	4.954.459,73	39,10
61	Transferts en capital à l'administration centrale	0,00	350.000,00	350.000,00	0,00
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	2.198.322,18	370.669,76	-1.827.652,42	-83,14
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	55.864.231,80	82.268.135,89	26.403.904,09	47,26
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	7.046.019,85	16.708.474,74	9.662.454,89	137,13
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	33.452.001,79	13.222.200,62	-20.229.801,17	-60,47
72	Construction de bâtiments	20.181.673,24	15.813.191,15	-4.368.482,09	-21,65
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	77.055.691,77	80.283.348,49	3.227.656,72	4,19
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	63.904.735,27	59.084.631,89	-4.820.103,38	-7,54
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	2.454.537.401,00	128.687.299,60	-2.325.850.101,40	-94,76
83	Octrois de crédits aux ménages	50.000,00	50.000,00	0,00	0,00
84	Octrois de crédits aux et participations à l'étranger	10.000.000,00	8.900.000,00	-1.100.000,00	-11,00
91	Remboursement de la dette publique	100.000,00	45.000.000,00	44.900.000,00	44.900,00
93	Dotations de fonds de réserve	1.771.996.797,34	1.824.965.256,50	52.968.459,16	2,99
		11.396.372.702,46	9.684.323.867,63	-1.712.048.834,83	-15,02

1.4 Les fonds spéciaux

Dans le présent chapitre, la Cour passe en revue la situation financière des fonds spéciaux telle qu'elle se présente pour l'exercice 2009.

1.4.1 La situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

Le tableau ci-après renseigne sur les recettes et les dépenses effectives des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'exercice 2009. Il en ressort que les recettes dépassent les dépenses de quelque 517,37 millions d'euros.

Tableau 16 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2009	Alimentation budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.2009
Fonds de la coopération au développement	8 440 800	158 300 000	158 724 628	156 493 485	10 671 943
Fonds d'équipement militaire	109 236 094	36 380 000	66 380 000	21 871 947	153 744 147
Fonds pour les monuments historiques	29 688 435	20 000 000	20 000 000	9 147 779	40 540 656
Fonds de crise	21 715 473	0	0	0	21 715 473
Fonds de la dette publique	64 042 098	93 057 700	93 057 700	142 254 800	14 844 999
Fonds de pension	9 205 098	363 200 000	489 822 292	495 747 811	3 279 578
Fonds communal de dotation financière	0	389 586 632	635 161 044	635 161 044	0
Fonds de la pêche	276 630	70 885	70 885	58 625	288 890
Fonds cynégétique	650 590	32 759	32 759	714	682 635
Fonds pour la gestion de l'eau	27 235 618	16 540 000	111 540 000	43 769 267	95 006 351
Fonds des eaux frontalières	1 128 362	70 841	70 841	70 447	1 128 756
Fonds d'équipement sportif national	35 446 092	20 000 000	20 000 000	15 832 773	39 613 319
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	91 867 330	67 000 000	137 000 000	73 542 454	155 324 876
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	412 947	100	10 748	32 725	390 970
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	35 089 728	7 000 000	17 000 000	10 084 614	42 005 114
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	140 408 915	34 000 000	34 106 568	55 075 684	119 439 799
Fonds de la chasse	27	323 531	323 531	323 391	167
Fonds pour la protection de l'environnement	32 963 731	8 000 000	58 000 000	16 099 065	74 864 665
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	174 129 238	11 000 000	126 025 784	31 129 154	269 025 868

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2009	Alimentation budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.2009
Fonds pour l'emploi	164 798 937	279 588 142	627 166 940	511 207 154	280 758 724
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	13 521 977	53 500 000	106 495 232	92 648 640	27 368 569
Fonds d'investissements publics administratifs	63 479 423	50 000 000	125 000 000	75 206 264	113 273 159
Fonds d'investissements publics scolaires	112 164 779	46 000 000	46 000 000	71 455 890	86 708 890
Fonds des routes	102 722 821	11 000 000	161 071 181	102 528 777	161 265 224
Fonds du rail	244 119 489	122 500 000	348 655 162	311 584 048	281 190 603
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	40 915 766	4 000 000	4 000 000	0	44 915 766
Fonds pour la loi de garantie	56 496 931	50 000 000	58 552 502	62 359 822	52 689 612
Fonds pour la promotion touristique	6 039 226	7 500 000	7 500 000	7 624 235	5 914 991
Fonds pour la réforme communale	3 487	1 750 000	1 750 000	1 750 000	3 487
Fonds social culturel	4 148	760 000	760 456	761 191	3 412
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	31 040 662	65 000 000	65 000 000	58 086 029	37 954 633
Total	1 617 244 851	1 916 160 590	3 519 278 251	3 001 907 830	2 134 615 272
Différence entre recettes et dépenses :			517.370.422		

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

Au niveau de l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, une augmentation de 32% est à constater au cours de l'exercice 2009, à savoir :

- avoirs des fonds spéciaux en début d'exercice 2009 : 1.617.244.851 €
- avoirs des fonds spéciaux en fin d'exercice 2009 : 2.134.615.272 €
- augmentation des avoirs des fonds spéciaux : 517.370.422 €

Par contre, les projections des recettes et des dépenses du projet de budget 2009 ont tablé sur une diminution de 28,06% des avoirs des fonds. Ceci s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux ont été nettement plus importantes que prévues et que l'évolution des dépenses a été légèrement moins prononcée que prévue en 2009.

La Cour tient à noter que l'article 2 du projet de loi n° 6153 portant règlement du compte général de l'exercice 2009 prévoit des alimentations supplémentaires de onze fonds spéciaux et ceci à hauteur de 770 millions d'euros. Ces alimentations supplémentaires concernent l'affectation de l'excédent des recettes des exercices 2006 à 2008. Etant donné que la loi y relative n'a pas encore été votée, ces alimentations ne sont pas incluses dans les avoirs des fonds

spéciaux en début d'exercice, mais figurent au niveau des recettes des fonds spéciaux de 2009. Il s'agit des affectations suivantes :

• Fonds pour l'emploi	225 millions €
• Fonds pour la gestion de l'eau	145 millions €
• Fonds d'investissements publics administratifs	75 millions €
• Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	70 millions €
• Fonds du rail	50 millions €
• Fonds des routes	50 millions €
• Fonds pour la protection de l'environnement	50 millions €
• Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	40 millions €
• Fonds d'équipement militaire	30 millions €
• Fonds de financement des mécanismes de Kyoto :	25 millions €
• Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	10 millions €

Par contre, au niveau des avoirs des fonds spéciaux au 1^{er} janvier 2009, une partie des alimentations supplémentaires du Fonds pour l'emploi (50 millions d'euros) et du Fonds pour la gestion de l'eau (50 millions d'euros) sont déjà incluses, car ces montants ont été affectés par le biais d'avances de la Trésorerie de l'Etat au courant de l'exercice 2008.

Finalement, la Cour tient à rappeler qu'au cours de l'exercice 2009, des emprunts au total de 200 millions d'euros ont été crédités par avances de Trésorerie sur le Fonds du rail et le Fonds des routes. Déduction faite de ces emprunts et des alimentations supplémentaires résultant de l'affectation des excédents de recettes de 2006 à 2008, l'accroissement des avoirs des fonds spéciaux se transformerait en une diminution de l'ordre de 21,80% pour atteindre quelque 1.265 millions d'euros en fin 2009.

1.4.1.1 L'évolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat

D'après les projets de budget de 2009 et 2010, les évolutions prévisionnelles des recettes des fonds spéciaux pour l'exercice 2009 ont été les suivantes :

• recettes 2009 d'après le projet de budget 2009 :	2.748.361.217 €
• recettes 2009 d'après le projet de budget 2010 :	2.866.491.248 €
• recettes 2009 d'après le compte général 2009 :	3.519.278.251 €

Il y a lieu de constater que les recettes des fonds spéciaux réalisées au cours de l'exercice 2009 sont supérieures de 28,05% par rapport aux estimations du projet de budget 2009 et de 22,77% par rapport aux estimations du projet de budget 2010.

Le tableau ci-après fournit une comparaison des recettes projetées et des recettes effectives des divers fonds spéciaux de l'Etat en 2009.

Tableau 17 : Evolution des recettes des fonds spéciaux

Désignation du Fonds	Recettes 2009 (projet de budget 2009)	Recettes 2009 (compte général 2009)	Variation: compte général 2009 - projet de budget 2009	
			en euros	en %
Fonds de la coopération au développement	158 300 000	158 724 628	424 628	0,27%
Fonds d'équipement militaire	36 380 000	66 380 000	30 000 000	82,46%
Fonds pour les monuments historiques	10 000 000	20 000 000	10 000 000	100,00%
Fonds de crise	100	0	-100	-100,00%
Fonds de la dette publique	93 057 700	93 057 700	0	0,00%
Fonds de pension	483 000 000	489 822 292	6 822 292	1,41%
Fonds communal de dotation financière	657 595 000	635 161 044	-22 433 956	-3,41%
Fonds de la pêche	70 885	70 885	0	0,00%
Fonds cynégétique	32 759	32 759	0	0,00%
Fonds pour la gestion de l'eau	16 540 000	111 540 000	95 000 000	574,37%
Fonds des eaux frontalières	70 841	70 841	0	0,00%
Fonds d'équipement sportif national	20 000 000	20 000 000	0	0,00%
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	67 000 000	137 000 000	70 000 000	104,48%
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	5 100	10 748	5 648	110,75%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	7 000 000	17 000 000	10 000 000	142,86%
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	34 000 000	34 106 568	106 568	0,31%
Fonds de la chasse	323 531	323 531	0	0,00%
Fonds pour la protection de l'environnement	8 000 000	58 000 000	50 000 000	625,00%
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	103 500 000	126 025 784	22 525 784	21,76%
Fonds pour l'emploi	354 070 100	627 166 940	273 096 840	77,13%
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	66 155 487	106 495 232	40 339 745	60,98%
Fonds d'investissements publics administratifs	50 000 000	125 000 000	75 000 000	150,00%
Fonds d'investissements publics scolaires	46 000 000	46 000 000	0	0,00%
Fonds des routes	111 000 000	161 071 181	50 071 181	45,11%
Fonds du rail	300 380 568	348 655 162	48 274 594	16,07%
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	4 000 000	4 000 000	0	0,00%
Fonds pour la loi de garantie	57 079 146	58 552 502	1 473 356	2,58%
Fonds pour la promotion touristique	7 500 000	7 500 000	0	0,00%
Fonds pour la réforme communale	1 750 000	1 750 000	0	0,00%
Fonds social culturel	550 000	760 456	210 456	38,26%
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	55 000 000	65 000 000	10 000 000	18,18%

Désignation du Fonds	Recettes 2009 (projet de budget 2009)	Recettes 2009 (compte général 2009)	Variation: compte général 2009 - projet de budget 2009	
			en euros	en %
Total	2 748 361 217	3 519 278 251	770 917 034	28,05%

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

La différence entre les recettes des fonds spéciaux renseignées dans le projet de budget 2009 et le compte général 2009 se chiffre à 770,92 millions d'euros. Elle s'explique essentiellement de la façon suivante :

- prise en compte de dotations supplémentaires résultant de dépassements à hauteur de quelque 142 millions d'euros des crédits non limitatifs d'alimentation des fonds spéciaux suivants :
 - Fonds pour l'emploi 110,16 millions €
 - Fonds communal de dotation financière 11,97 millions €
 - Fonds pour les monuments historiques 10,00 millions €
 - Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat 10,00 millions €
 - Fonds social culturel 0,21 million €
- prise en compte de recettes supplémentaires résultant de l'affectation de l'excédent des recettes des exercices 2006 à 2008 à hauteur de 670 millions d'euros.

1.4.1.2 L'évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat

Les projets de budget de 2009 et 2010 contiennent également des projections concernant les dépenses des fonds spéciaux pour l'exercice 2009, à savoir :

- dépenses 2009 d'après le projet de budget 2009 : 3.245.990.712 €
- dépenses 2009 d'après le projet de budget 2010 : 3.252.666.148 €
- dépenses 2009 d'après le compte général 2009 : 3.001.907.830 €

La Cour constate donc que l'évolution des dépenses a été moins rapide que prévue, la variation des dépenses entre le projet de budget 2009 et le compte général 2009 étant de -7,52%.

Le tableau ci-après représente la comparaison des dépenses projetées et des dépenses effectives des divers fonds spéciaux de l'Etat en 2009.

Tableau 18 : Evolution des dépenses des fonds spéciaux

Désignation du Fonds	Dépenses 2009 (projet de budget 2009)	Dépenses 2009 (compte général 2009)	Variation : compte général 2009 - projet de budget 2009	
			en euros	en %
Fonds de la coopération au développement	165 760 806	156 493 485	-9 267 321	-5,59%
Fonds d'équipement militaire	66 461 033	21 871 947	-44 589 086	-67,09%
Fonds pour les monuments historiques	18 738 810	9 147 779	-9 591 031	-51,18%
Fonds de crise	0	0	0	-
Fonds de la dette publique	47 665 950	142 254 800	94 588 850	198,44%
Fonds de pension	483 000 000	495 747 811	12 747 811	2,64%
Fonds communal de dotation financière	657 595 000	635 161 044	-22 433 956	-3,41%
Fonds de la pêche	167 500	58 625	-108 875	-65,00%
Fonds cynégétique	0	714	714	-
Fonds pour la gestion de l'eau	80 000 000	43 769 267	-36 230 733	-45,29%
Fonds des eaux frontalières	231 500	70 447	-161 054	-69,57%
Fonds d'équipement sportif national	33 000 000	15 832 773	-17 167 227	-52,02%
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	100 000 000	73 542 454	-26 457 546	-26,46%
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	50 000	32 725	-17 275	-34,55%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	19 177 404	10 084 614	-9 092 790	-47,41%
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	69 814 229	55 075 684	-14 738 545	-21,11%
Fonds de la chasse	310 000	323 391	13 391	4,32%
Fonds pour la protection de l'environnement	25 500 000	16 099 065	-9 400 935	-36,87%
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	121 704 306	31 129 154	-90 575 152	-74,42%
Fonds pour l'emploi	394 668 000	511 207 154	116 539 154	29,53%
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	89 634 732	92 648 640	3 013 908	3,36%
Fonds d'investissements publics administratifs	113 488 164	75 206 264	-38 281 900	-33,73%
Fonds d'investissements publics scolaires	76 384 597	71 455 890	-4 928 707	-6,45%
Fonds des routes	135 173 340	102 528 777	-32 644 563	-24,15%
Fonds du rail	390 223 573	311 584 048	-78 639 525	-20,15%
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	7 500 000	0	-7 500 000	-100,00%
Fonds pour la loi de garantie	83 832 168	62 359 822	-21 472 346	-25,61%
Fonds pour la promotion touristique	7 459 600	7 624 235	164 635	2,21%
Fonds pour la réforme communale	1 750 000	1 750 000	0	0,00%
Fonds social culturel	0	761 191	761 191	-
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	56 700 000	58 086 029	1 386 029	2,44%
Total	3 245 990 712	3 001 907 830	-244 082 882	-7,52%

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

2. Contrôle intensifié de la Cour

2.1 Rémunérations des agents de l'Etat

2.1.1 Présentation du contrôle de la Cour

Dans le cadre de l'établissement du rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2009, la Cour a procédé au contrôle portant sur la légalité et la régularité d'un échantillon de dépenses réalisées au cours de l'exercice 2009 et ayant trait aux traitements des fonctionnaires, aux indemnités des employés de l'Etat, aux salaires des ouvriers de l'Etat respectivement aux indemnités des étudiants au service de l'Etat. Pour l'exercice 2009, ces dépenses étaient de l'ordre de 1.713.672.445,06 euros, soit 17,70 % des dépenses courantes et en capital (9.684.323.867,63 euros) (18,47 % pour 2007). Ce montant a été porté en comptabilité budgétaire de l'Etat au moyen de 1.246 ordonnances d'imputation.

L'échantillon en question a couvert environ 10% du nombre total des agents au service de l'Etat en 2009 (fonctionnaires, employés, ouvriers et étudiants).

Au total, 2.328 dossiers ont ainsi été examinés par la Cour des comptes.

Cet examen a comporté deux volets :

1. Le premier volet a porté sur la légalité et la régularité des actes émanant des départements ministériels : les arrêtés d'admission au stage, de nomination, de substitution de grade, d'octroi de congés (...) et, d'une façon générale, toute décision ayant un impact sur le statut, la situation de carrière ou la rémunération des agents concernés.
2. Le deuxième volet s'est concentré sur les rémunérations versées mensuellement par l'Administration du personnel de l'Etat. La Cour a examiné la conformité des paiements avec les textes légaux et réglementaires ainsi qu'avec les pièces composant le dossier des titulaires.

En ce qui concerne les fonctionnaires, employés de l'Etat, ouvriers de l'Etat et étudiants au service de l'Etat, le contrôle a consisté en une comparaison de tous les paiements individuels effectués par l'Administration du personnel de l'Etat avec les rémunérations mensuelles à assigner d'après les calculs de la Cour, réalisés moyennant les pièces lui transmises par les départements ministériels respectifs. Les constatations ont été transmises soit au ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, soit au ministère ordonnateur compétent.

2.1.2 Résultats du contrôle

2.1.2.1 Fonctionnaires

a) Dossiers incomplets

352 des 918 dossiers examinés (38,34%) se sont avérés incomplets. Pour ces 352 agents, 419 documents justificatifs de paiement non communiqués ont été réclamés auprès des départements ministériels concernés au moyen de deux lettres envoyées le 18 juin 2010.

Après l'examen contradictoire, 56 dossiers (6,10%) restaient à être complétés par 58 pièces, de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

b) Constatations

46 des 918 dossiers examinés (5,01%) ont initialement donné lieu à 47 constatations de la Cour des comptes.

Après l'examen contradictoire, la Cour retient que 19 dossiers font l'objet de 20 constatations qui sont contestées, non commentées ou pour lesquelles des explications supplémentaires annoncées restent à venir, et que 37 erreurs ou irrégularités concernant 36 dossiers ont été reconnues par le ministère.

2.1.2.2 Employés

a) Dossiers incomplets

Il y a lieu de souligner que pour 2009, 41 des 508 dossiers examinés (8,07%) se sont avérés incomplets, par rapport à 9,47% pour 2007 et 10,28% pour 2005. Comparée aux chiffres de l'exercice 2006 (7,60%), la situation s'est toutefois légèrement détériorée.

Pour ces 41 agents, 47 documents justificatifs de paiement ont été réclamés aux départements ministériels concernés et à l'APE au moyen de quatre lettres envoyées le 18 juin 2010.

Après l'examen contradictoire, 16 documents concernant 14 agents font toujours défaut (2,76% des dossiers examinés), de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

b) Constatations

45 des 508 dossiers examinés (soit 8,86% contre 22,36% en 2002, 16,41% en 2005 et 27,90% en 2007) ont donné lieu à 75 constatations de la Cour des comptes. Il est à noter qu'à partir de l'exercice 2007, le calcul des rémunérations du personnel de l'Etat a été effectué par le logiciel SAP-HR. Au cours des deux premières années d'utilisation du nouveau logiciel, la Cour a observé une progression significative du taux de constatations. Ainsi pour l'échantillon de 2007, 205 constatations (62,50% des observations formulées) étaient dues à des erreurs de paramétrage de composants du nouveau système. Pour 2009, cette catégorie de constatations est tombée à 0.

Après l'examen contradictoire, la Cour retient que 16 dossiers font l'objet de 26 constatations qui sont contestées, non commentées ou pour lesquelles des explications supplémentaires annoncées restent à venir, et que 46 erreurs concernant 26 dossiers ont été reconnues par le ministère.

Donc, à défaut de clarification des 26 constatations restées en suspens, il y a lieu de retenir que 5,12% des dossiers examinés étaient affectés par des erreurs qui n'avaient pas été détectées ou évitées par l'intervention du contrôle financier.

2.1.2.3 Ouvriers**a) Dossiers incomplets**

41 des 451 dossiers examinés (9,09%) se sont avérés incomplets. Pour ces 41 agents, 45 documents justificatifs de paiement non communiqués ont été réclamés auprès des départements ministériels concernés au moyen de quatre lettres envoyées le 18 juin 2010.

Après l'examen contradictoire, 5 dossiers (1,11% des dossiers examinés) restent à être complétés par 5 pièces, de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

b) Constatations

19 des 451 dossiers examinés (4,21% contre 9,57% en 2007) ont donné lieu à 25 constatations de la Cour des comptes.

Après l'examen contradictoire, il y a lieu de noter que pour 14 dossiers (3,10%), 20 constatations persistent. Pour six dossiers, huit constatations restent non commentées et 12 erreurs concernant huit dossiers ont été reconnues par le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

2.1.2.4 Etudiants

a) Dossiers incomplets

344 des 451 dossiers examinés (76,27%) se sont avérés incomplets (2,94% en 2007). Pour ces 344 agents, 1.042 documents justificatifs de paiement non communiqués ont été réclamés auprès des départements ministériels concernés au moyen de 12 lettres envoyées depuis le 18 juin 2010.

Après l'examen contradictoire, 18 dossiers (3,99% des dossiers examinés) restent à être complétés par 57 pièces, de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

b) Constatations

24 des 451 dossiers examinés (5,32%) ont donné lieu à 24 constatations de la Cour des comptes (30,88% en 2007).

Après l'examen contradictoire, la Cour retient que 23 dossiers font l'objet de 23 constatations qui sont contestées, non commentées ou pour lesquelles des explications supplémentaires annoncées restent à venir et que 16 erreurs concernant 14 dossiers ont été reconnues par le ministère.

2.1.2.5 Fonctionnaires, employés, ouvriers et étudiants

Pour l'ensemble des agents de l'Etat, les résultats du contrôle sont les suivants :

a) Dossiers incomplets

778 des 2.328 dossiers examinés (33,42%) se sont avérés incomplets (14,16% en 2007). 1.553 documents justificatifs de paiement non communiqués ont été réclamés par la Cour des comptes auprès des départements ministériels concernés.

Après l'examen contradictoire, 93 dossiers (3,99% des dossiers examinés) restent à être complétés par 136 pièces, de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

b) Constatations

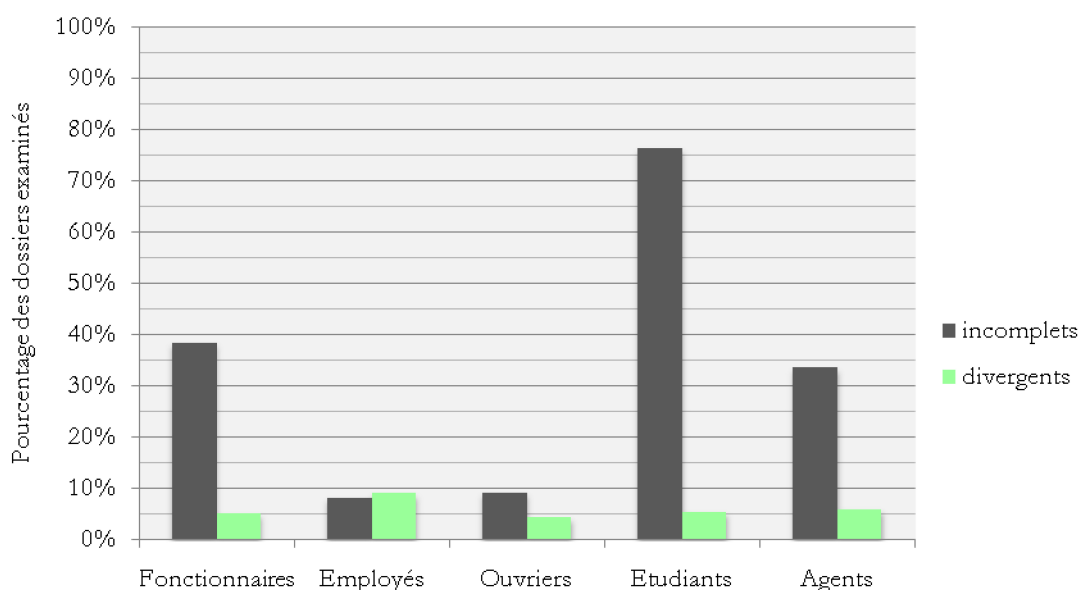
134 des 2.328 dossiers examinés (5,76%) ont initialement donné lieu à 171 constatations de la Cour des comptes (34,48% pour 2007).

Après l'examen contradictoire, la Cour retient que 64 dossiers font l'objet de 77 constatations qui sont contestées, non commentées ou pour lesquelles des explications supplémentaires annoncées restent à venir, et que 111 erreurs ou irrégularités concernant 84 dossiers ont été reconnues par le ministère.

A défaut de clarification des 77 constatations restées en suspens, il y a lieu de relever que 3,61% des dossiers examinés sont affectés par une erreur ou une irrégularité qui n'a pas été détectée ou évitée par l'intervention du contrôle financier. Abstraction faite des dossiers incomplets, potentiellement irréguliers, la clôture des dossiers en suspens pourrait porter cette part jusqu'à 6,31%.

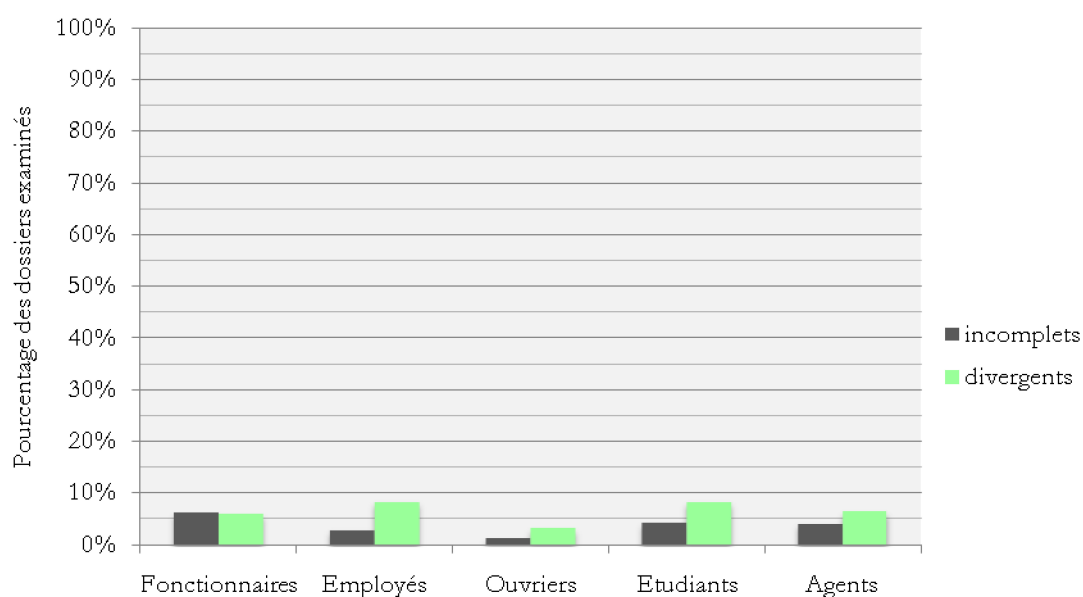
Les chiffres initiaux relatifs aux dossiers examinés sont repris dans le tableau et le graphique ci-dessous.

Statut	Dossiers	Dossiers incomplets			Dossiers divergents		
	Nombre	Nombre	%	Pièces	Nombre	%	Constat.
Fonctionnaires	918	352	38,34%	419	46	5,01%	47
Employés	508	41	8,07%	47	45	8,86%	75
Ouvriers	451	41	9,09%	45	19	4,21%	25
Etudiants	451	344	76,27%	1.042	24	5,32%	24
Agents	2.328	778	33,42%	1.553	134	5,76%	171



Le tableau et le graphique ci-après reprennent les chiffres établis suite à l'examen contradictoire.

Statut	Dossiers	Dossiers incomplets			Dossiers divergents		
	Nombre	Nombre	%	Pièces	Nombre	%	Constat.
Fonctionnaires	918	56	6,10%	58	54	5,88%	57
Employés	508	14	2,76%	16	42	8,27%	72
Ouvriers	451	5	1,11%	5	14	3,10%	20
Etudiants	451	18	3,99%	57	37	8,20%	39
Agents	2.328	93	3,99%	136	147	6,31%	188



Les constatations de la Cour des comptes concernent, de manière schématique, six catégories :

- calcul de la tâche ;
- allocation de fin d'année ;
- rémunération de base ;
- allocation de repas ;
- décision d'engagement et de carrière ;
- erreur imputable au démarrage de SAP-HR.

Le tableau ci-dessous indique pour chacune des six catégories le nombre de constatations faites par la Cour des comptes.

	Fonctionnaires	Employés	Ouvriers	Etudiants	Total
1) calcul de la tâche	0	8	1	3	12
2) allocation de fin d'année	1	0	0	0	1
3) rémunération de base	50	55	14	20	139
4) allocation de repas	0	0	0	0	0
5) décision d'engagement et de carrière	6	9	0	0	15
6) erreur imputable au démarrage de SAP-HR	0	0	5	16	21
Total	57	72	20	39	188

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 23 septembre 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) 474456-1

L-21 63 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu