

N° 4938³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2000

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DU CONTROLE
DE L'EXECUTION BUDGETAIRE**

(3.5.2004)

La Commission se compose de: M. Jeannot KRECKE, Président; M. John SCHUMMER, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Lucien CLEMENT, Ben FAYOT, Norbert HAUPERT, Alexandre KRIEPS, Robert MEHLEN, Jean-Paul RIPPINGER, Lucien WEILER et Claude WISELER, Membres

*

I. INTRODUCTION ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le projet de loi portant règlement des comptes généraux de l'exercice 2000 a été déposé à la Chambre des Députés le 12 avril 2002. Au texte du projet de loi étaient joints des annexes et un exposé des motifs. Le rapport de la Cour des Comptes est parvenu à la Chambre des Députés le 19 novembre 2002. Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 7 octobre 2003. Il faut noter que les prises de position des départements ministériels n'ont pas été transmises au Conseil d'Etat, ni à la Chambre des Députés.

Au cours de la réunion du 11 septembre 2002, M. John Schummer a été désigné comme rapporteur du présent projet de loi. M. le Président de la Cour des Comptes a présenté le rapport de la Cour sur les comptes généraux de l'exercice 2000 le 16 décembre 2002.

La commission a examiné l'avis du Conseil d'Etat au cours de sa réunion du 20 octobre 2003.

Le présent projet de rapport a été examiné et adopté par la commission le 3 mai 2004.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Il faut noter que la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est entrée en vigueur en date du 1er janvier 2000. A l'article 99 de cette loi, il est toutefois prévu que les dispositions relatives à l'organisation et aux interventions de la Direction du contrôle financier ainsi que celles relatives aux nouvelles procédures d'engagement en matière de dépenses à respecter par l'ordonnateur n'entrent en vigueur qu'à partir du 1er janvier 2001. Par conséquent, le budget de l'Etat pour l'exercice 2000 a encore été exécuté sous le régime de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat.

Les comptes généraux de l'exercice 2000 peuvent être résumés comme suit:

A.– Recettes et dépenses ordinaires et extraordinaires

I.	Recettes effectives du budget de l'exercice 2000	229.347.503.863
II.	Dépenses effectives du budget de l'exercice 2000	229.259.602.466
III.	Excédent de recettes du budget de l'exercice 2000	87.901.397

IV. Excédent de recettes à la clôture de l'exercice 1999	20.212.406.083
V. Excédent de recettes à la clôture de l'exercice 2000	20.300.307.480

B.– Recettes et dépenses pour ordre

I. Recettes pour ordre	111.564.810.991
II. Dépenses pour ordre	111.461.644.531
III. Excédent de recettes	103.166.460

**C.– Recettes et dépenses sur les fonds spéciaux
déposés à la trésorerie de l'Etat**

I. Recettes, y compris une somme de 70.283.379.102 LUF restée disponible à la clôture de l'exercice 1999	207.421.627.544
II. Dépenses effectives	93.095.026.548
III. Excédent de recettes	114.326.600.996

Par rapport au budget définitif de l'exercice 2000, les variations sont les suivantes:

<i>Budget définitif</i>		<i>Compte général</i>	<i>En valeur</i>	<i>Variations en %</i>
<i>Recettes</i>				
– ordinaires	194.084.579.000	229.169.862.000	35.085.283.000	+ 18,08
– extraordinaires	150.030.000	177.641.863	27.611.863	+ 18,40
Total recettes (1)	194.234.609.000	229.347.503.863	35.112.894.863	+ 18,08
<i>Dépenses</i>				
– ordinaires	176.219.369.000	181.321.677.131	5.102.308.131	+ 2,90
– extraordinaires	19.980.440.000	47.937.925.335	27.957.485.335	+ 139,92
Total dépenses (2)	196.199.809.000	229.259.602.466	33.059.793.466	+ 16,85
<i>Excédents de recettes</i>				
(1) – (2)	– 1.965.200.000	87.901.397	2.053.101.397	

Les plus-values de recettes se présentent comme suit:

- Recettes ordinaires:

Impôts directs	9.060.802.300
Impôts indirects	17.936.728.665
Droits de douane et accises	6.054.086.801
Recettes d'exploitation, redevances et autres	862.793.156
Recettes de participations ou d'avances de l'Etat	1.002.212.271
Remboursement de dépenses	40.742.478
Recettes domaniales	127.917.329
Total	35.085.283.000
- En ce qui concerne les recettes extraordinaires, il y a lieu de noter le fait de la non-émission d'emprunts, bons de trésor et certificats. Le facteur déterminant de la variation (+27,6 millions de LUF) est le produit de vente de bâtiments qui s'est élevé à 177.551.863 LUF, alors que les prévisions budgétaires ont été de 150.000.000 LUF.

En ce qui concerne l'exécution du budget des dépenses, la Cour des comptes a continué à assurer un contrôle systématique de l'exécution des dépenses au cours de l'exercice budgétaire 2000 jusqu'à ce

qu'un système fonctionnel de contrôle financier ait été mis en place au sein de la Direction du contrôle financier du ministère des Finances. Pendant l'exercice 2000, la Cour des comptes a procédé à la liquidation de 194.911 ordonnances. Elle a émis 3.898 observations à l'égard d'ordonnances de paiement et de comptes de comptables publics lui présentés. Les défaillances principales constatées au moment du contrôle des actes d'ordonnancement étaient surtout des erreurs matérielles.

A cela s'ajoute que, comme pour les années précédentes, la Cour des comptes a été saisie d'ordonnances de paiement émises après la clôture légale de l'exercice. En effet, après le 15 mai 2001, 2.410 ordonnances de paiement relatives à l'exercice 2000 ont été liquidées pour un montant de presque 165 milliards de LUF. Ces chiffres représentent une croissance significative par rapport à l'exercice antérieur: 49,46% pour ce qui est du nombre des ordonnances présentées et 74,79% en ce qui est du montant des dépenses liquidées.

*

III. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

La commission entend examiner plus spécialement les points suivants et renvoie pour le surplus aux remarques pertinentes figurant dans le rapport de la Cour des Comptes:

Nombre d'observations de la Cour ont été formulées sur base de la législation relative aux marchés publics. Force est de constater que le pouvoir ordonnateur soumet certains marchés de gré à gré ex post pour approbation au Conseil de Gouvernement. Il s'agit là d'une procédure qui n'est pas prévue par la loi. Elle a été mise en place afin de débloquer les paiements mis en suspens par la Chambre des comptes faute d'une mise en adjudication préalable. Et, dans le passé, la presque totalité de ces ordonnances ont finalement été liquidées dans le souci de ne pas léser les intérêts des créanciers. Pour l'exercice 2000, la Cour des comptes a dû constater que le nombre des marchés de gré à gré ex post a encore augmenté par rapport à l'exercice précédent. Le nombre de ces marchés est en effet passé de 41 en 1999 à 75 en 2000.

En ce qui concerne les dépenses effectuées par le *ministère de la Défense*, deux décisions du Conseil de Gouvernement ont régularisé ex post l'achat respectivement de vêtements de sport pour une valeur de 886.750 LUF et de matériel de musculation pour un montant de 466.072 LUF. La Cour des comptes ne peut pas accepter que le ministère ait invoqué l'urgence ou la spécificité pour des acquisitions de ce genre.

La Cour des comptes a dû constater que le *ministère de l'Education nationale* a conclu un certain nombre de marchés de gré à gré avec plusieurs fournisseurs en matière d'équipement informatique. Ces marchés ont été conclus sur base d'une décision du Conseil de Gouvernement autorisant le ministère à procéder de cette manière pour un montant de 99.500.000 LUF. La Cour estime que l'attribution de tels marchés devrait être soumise de manière générale à la mise en concurrence publique. Elle estime en effet que les motifs qui ont été à la base des susdits marchés, à savoir l'urgence et l'homogénéité, ne sont pas justifiés.

La Cour des comptes a toutefois liquidé toutes les ordonnances en question afin de ne pas léser les intérêts des créanciers. Le ministère de l'Education nationale s'est par ailleurs engagé à respecter dans l'avenir les dispositions légales et réglementaires en matière de marchés publics.

La Cour des comptes a encore dû formuler à maintes reprises des observations à l'égard du paiement de primes d'assurances. Suite à plusieurs entrevues, la Cour a dû prendre note que, avec l'accord du Gouvernement, le ministère n'entend pas appliquer le principe suivant lequel l'Etat est son propre assureur aux missions diplomatiques en raison des situations spécifiques dans lesquelles elles se trouvent. La Cour des comptes a toutefois insisté à ce que le *ministère des Affaires étrangères* fasse en sorte que dans l'avenir les contrats d'assurances multirisques couvrent exclusivement les biens mobiliers appartenant à l'Etat et non pas ceux appartenant aux chefs de poste.

Dans le cadre du fonctionnement du Centre Pénitentiaire de Luxembourg, le *ministère de la Justice* a passé la presque totalité de ses commandes pour des denrées alimentaires auprès des mêmes fournisseurs et ceci sans procéder par une demande d'offre publique. Les sommes des différentes commandes pour un même exercice ont par conséquent largement dépassé les seuils pour lesquels le législateur dispense les services de l'Etat de passer par adjudication publique. La Cour des comptes a par la suite refusé la liquidation de nombre d'ordonnances de paiement. Dans sa réaction, le ministère a souligné les avantages des marchés de gré à gré pour des produits alimentaires périssables qui consistent notamment

en le fait de pouvoir profiter d'offres exceptionnelles au jour le jour selon les opportunités du marché. Le ministère de la Justice s'est toutefois engagé à procéder dans l'avenir par soumission publique pour des quantités annuelles dépassant le seuil de 100.000 LUF. La Cour des comptes a liquidé les ordonnances de paiement en suspens sous réserve que le ministère de la Justice procède à partir de l'exercice 2001 dans la mesure du possible par voie de soumission publique.

Dans le cadre de ses activités visant la promotion de l'égalité entre hommes et femmes, le *ministère de la Promotion féminine* a procédé à la diffusion sur base d'un plan média annuel d'une annonce pour actions positives dans la presse écrite. Pour ce faire, le Conseil de Gouvernement a autorisé le ministère à passer le contrat pour l'exécution des services demandés par marché de gré à gré avec une agence de publicité luxembourgeoise pour un montant total de 1.426.000 LUF. La Cour des comptes n'a point pu accepter la motivation de cette décision comme quoi les prestations demandées étaient d'ordre artistique et par là soustraites au jeu normal de la concurrence. Suite à l'engagement de la part du ministère de la Promotion féminine de réaliser dans l'avenir ses campagnes médiatiques par appel d'offres, la Cour des comptes a liquidé trois ordonnances de paiement pour un montant total de 749.379 LUF.

La Cour des comptes a été saisie d'une ordonnance de paiement au profit du Centre universitaire de Luxembourg. Cette ordonnance portait sur un montant de 23.573.000 LUF, soit la totalité du crédit inscrit à l'article budgétaire 03.033.011, libellé „Conventions avec les établissements d'enseignement supérieur dans l'intérêt de l'exécution de projets pédagogiques“. La Cour ne s'est pas vue en mesure de liquider cette ordonnance destinée à financer dans le cadre de la convention signée entre le ministère et le Centre universitaire la mise en œuvre de stages pédagogiques des enseignants de l'enseignement postprimaire, faute de pièces justificatives à l'appui. Comme cette ordonnance n'a jamais été réintroduite ou annulée par le ministère, la Cour a demandé des informations sur les suites y réservées. Le ministère a finalement fait savoir à la Cour que le stage pédagogique en question a été financé par la dotation annuelle allouée au Centre universitaire de Luxembourg. Dans son courrier du 25 avril 2001, resté sans réponse jusqu'à ce jour, la Cour des comptes a informé le *ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche* de son désaccord avec cette manière de procéder.

Au mois de décembre 1991, l'Administration des Ponts et Chaussées avait été autorisée de conclure un contrat avec une association momentanée de sociétés d'un montant total de 311.149.102 LUF pour la construction de l'échangeur d'Esch-sur-Alzette sur le tronçon Dudelange-Esch de la collectrice du Sud. Au fur et à mesure de l'avancement des travaux d'exécution, le *ministère des Travaux publics* avait approuvé 10 avenants relatifs au contrat initial pour un montant de plus de 200 millions de LUF, dont 72 millions furent autorisés ex post. Au mois de mai 2000, la Cour des comptes a été saisie d'une ordonnance de paiement à raison de 23.324.156 LUF relative à des travaux de réparation et de finition autorisés également ex post par le Conseil de Gouvernement. En fin de compte, la construction de l'échangeur d'Esch-sur-Alzette aura coûté 536.130.178 LUF au lieu des 311 millions prévus, ce qui représente un dépassement de presque 60% du budget initial.

Dans son rapport sur les comptes généraux de l'exercice 1999, la Cour des comptes avait relevé que le ministère des Travaux publics avait conclu des contrats pour un terme dépassant trois exercices y non compris celui au cours duquel ils avaient été passés, ce qui est contraire à la législation en vigueur. Au cours de l'exercice 2000, le ministère a honoré son engagement de régulariser la situation.

En septembre 2000, la Cour des comptes a été saisie d'une ordonnance de paiement collective d'un montant de 12.516.417 LUF au bénéfice de 217 exploitants luxembourgeois à titre de primes allouées dans l'intérêt de la sauvegarde de la biodiversité en milieu rural et forestier. La Cour n'a pas été en mesure de liquider cette ordonnance faute de base légale, cet acte se basant uniquement sur une décision ministérielle prise ex post. Pour ne pas léser les intérêts des ayants droit, la Cour des comptes a finalement liquidé l'ordonnance en question sous condition que le *ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural* élabore le règlement grand-ducal manquant dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi agraire.

La commission rappelle son attachement au strict respect de la législation sur les marchés publics et du principe de la concurrence. La pratique des marchés ex post doit cesser à tout prix.

En référence à son rapport sur les comptes généraux de l'Etat de l'exercice 1999, la Cour des comptes tient à souligner que la raison justificative fournie par l'ordonnateur pour effectuer un transfert avant le 1er novembre était souvent rédigée dans des termes assez généraux.

La commission demande au gouvernement de motiver d'une façon exhaustive les transferts exceptionnels effectués avant le 1er novembre d'un exercice budgétaire.

L'article 16 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit toutefois que des articles budgétaires peuvent être dotés de la mention „crédit non limitatif“ lorsqu'ils „concernent des dépenses obligatoires en vertu de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles ou à titre exceptionnel d'autres dépenses, résultant de facteurs externes indépendants de la volonté de l'ordonnateur“. La Cour des comptes et la commission accordent une importance particulière aux motifs invoqués pour justifier le dépassement d'un crédit non limitatif.

En 2000, des fonds d'un montant total de 6.340.240.826 LUF ont été mis à la disposition de 116 comptables extraordinaires. Cependant, à la clôture de l'exercice 2000, fixée au 30 avril 2001, 42 comptables extraordinaires n'avaient pas encore présenté leurs comptes à la Cour des comptes. Par conséquent, la Cour n'a pas pu statuer dans les délais sur 98 comptes pour un montant de 273.001.219 LUF, soit 4,3% du total des fonds alloués aux comptables extraordinaires en 2000. Entre 1990 et 2000, le Gouvernement luxembourgeois a alloué 563 crédits à des comptables extraordinaires pour un montant total de 390.444.392 LUF pour lesquels aucun compte n'a été présenté. Ce montant a pu être consommé sans que la moindre pièce justificative n'ait été présentée.

Dans le cadre de son rapport sur le compte général de l'exercice 2001, la commission entend revenir à la problématique des comptables extraordinaires, et notamment aux efforts entrepris par le ministère des Affaires étrangères.

En ce qui concerne les frais de route et de séjour, le ministre des Finances autorise des avances de fonds pour les frais de voyage à l'étranger. Les avances ainsi payées et se rapportant à un même exercice doivent être régularisées avant la clôture définitive de cet exercice. En date du 15 décembre 2001, la Cour des comptes a dû constater qu'un montant total de 4.756.278 LUF avancé au cours de l'exercice 2000 n'avait pas encore été régularisé. La commission a pris connaissance des mesures plus contraignantes prises par le Trésor pour remédier à cette situation.

*

A d'itératives reprises, la commission avait encore marqué son accord avec le Conseil d'Etat, qui, dans son avis sur les comptes de l'exercice 1996, regrette que „le règlement des comptes généraux reste muet sur le contexte économique dans lequel s'est déroulée l'exécution du budget“. La commission avait noté par exemple que les plus- ou moins-values budgétaires de recettes et dépenses étaient énumérées par le gouvernement, mais qu'aucune analyse économique concernant les raisons de ces variations souvent importantes n'était fournie.

Dans le cadre d'une revalorisation politique du règlement des comptes généraux et de la situation économique actuelle plus difficile, la commission, tout en constatant que sa demande n'a pas encore été suivie d'effet, réitère dès lors sa demande au gouvernement de procéder à une analyse économique des comptes généraux.

*

Sous le bénéfice des remarques formulées ci-dessus, la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la version proposée par le gouvernement.

Luxembourg, le 3 mai 2004

Le Président,
Jeannot KRECKE

Le Rapporteur,
John SCHUMMER

