

N° 6153⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI**portant règlement du compte général de l'exercice 2009**

* * *

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

(22.11.2010)

La Commission se compose de: Mme Anne BRASSEUR, Président; M. Félix BRAZ, Rapporteur; MM. Lucien CLEMENT, Félix EISCHEN, Fernand ETGEN, Gast GIBERYEN, Claude HAAGEN, Lucien LUX, Mme Lydia MUTSCH, MM. Lucien THIEL, Robert WEBER et Michel WOLTER, Membres.

*

I. INTRODUCTION ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le projet de loi 6153 portant règlement du compte général de l'exercice 2009 a été déposé à la Chambre des Députés le 1er juillet 2010. Ce dépôt ainsi que l'examen du projet de loi font l'objet des articles 104 et 105 de la Constitution, de l'article 5(1) de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes et des articles 10, 11 et 12 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Au texte du projet de loi était joint un exposé des motifs. Monsieur le ministre des Finances a présenté le contenu du projet de loi à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire le 20 septembre 2010. Le rapport général de la Cour des comptes a été présenté aux membres de la Commission le 22 octobre 2010. Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 16 novembre 2010. M. Félix Braz a été désigné comme rapporteur du présent projet de loi au cours de la réunion du 4 décembre 2009.

Le présent rapport a été examiné et adopté par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire le 22 novembre 2010.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES**1. Le contexte économique**

La crise financière et l'effondrement du commerce mondial ont entraîné une contraction importante du PIB luxembourgeois en 2009 (-3,7% – conjoncture flash Statec octobre 2010). Cette récession était liée aux difficultés existentielles du secteur financier et à une chute des exportations du pays. Le chômage a augmenté et la situation budgétaire du pays s'est dégradée.

La politique de relance du Gouvernement a entraîné une dégradation des finances publiques par l'augmentation des déficits budgétaires en 2009 (et 2010) et par une augmentation de la dette publique. L'administration publique affiche pour l'exercice 2009 un besoin de financement de l'ordre de 0,7% du PIB (solde de financement négatif de 277,7 millions d'euros).

Pour de plus amples détails sur la situation économique du pays en 2009, il est renvoyé à l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique (doc. parl. 6153), au rapport général de la Cour des comptes

(doc. parl. 6153²), aux notes de conjoncture du Statec et à l'avis de la Cour des comptes sur le projet de loi 6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011.

2. Le compte général 2009

Le compte général de l'exercice 2009 se présente comme suit:

A. – Recettes et dépenses courantes et en capital

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

B. – Recettes et dépenses pour ordre

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

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

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

Par rapport au budget définitif de l'exercice 2009, les **variations** sont les suivantes:

	Budget définitif 2009	Compte général 2009	Variations	
			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	

Selon l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique, le budget **définitif** de l'exercice 2009 aurait dû présenter un excédent de recettes de 12,2 millions d'euros. Il apparaît cependant qu'il a été omis de considérer l'incidence financière de 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 le développement et la diversification économiques et l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie*. Par le biais de l'article 10 de cette loi, la section „Circulation et Sécurité routière“ est

complétée par un article budgétaire doté d'un crédit de 6,5 millions d'euros. **L'excédent des recettes selon le budget définitif aurait ainsi dû s'élever à 5,7 millions d'euros au lieu des 12,2 millions d'euros inscrits dans l'exposé des motifs du projet de loi.** Le courrier du 2 novembre 2010 du ministère des Finances confirme cette erreur tout en précisant qu'elle n'affecte pas le texte du projet de loi et que les dépenses imputables à l'article budgétaire susmentionné n'ont été ni engagées, ni effectuées (voir le document parlementaire 6153^B).

*

L'article 2 du projet de loi 6153 portant règlement du compte général de l'exercice 2009 prévoit que les résultats des comptes généraux 2006, 2007 et 2008 au montant total de 770 millions d'euros soient affectés à l'alimentation de certains fonds spéciaux. Initialement cette affectation était inscrite dans le projet de loi 6100 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010. Il est regrettable que la cause de sa disparition dans la version finale de la loi budgétaire portant sur l'exercice 2010 n'ait pu être retrouvée.

Une fois le projet de loi voté, le volet A du compte général 2009 se présentera de la manière suivante:

A.- Recettes et dépenses courantes et en capital

I – Recettes	8.898.855.702,46 EUR
II – Dépenses	9.684.323.867,63 EUR
III – Excédent de dépenses	785.468.165,17 EUR
IV – Affectation du résultat des comptes généraux 2006, 2007 et 2008	-770.000.000,00 EUR
V – Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	-1.232.790.996,66 EUR

*

Les recettes courantes présentent une moins-value de 4,09% par rapport aux prévisions.

Les dépenses courantes et en capital effectives dépassent de 4,46% le total des dépenses prévues pour 2009. En valeur absolue, cet écart correspond à 413 millions d'euros.

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 revenus 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).

Par rapport au compte général de l'exercice 2008, les dépenses courantes et en capital ont diminué de 15,02% (soit 1.712 millions d'euros).

3. Les fonds spéciaux

En ce qui concerne la situation financière des Fonds spéciaux de l'Etat, la Cour des comptes constate une augmentation de 32% des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au courant de l'exercice 2009 (9,65% en 2008). Par rapport aux projections des recettes et des dépenses du projet de budget de 2009, cette augmentation est intervenue de façon imprévue. Ceci s'explique par le fait que les recettes des fonds

spéciaux ont été plus importantes que prévues (+28,06%) et que l'évolution des dépenses a été moins prononcée que prévue en 2009 (-7,52%).

L'affectation de 770 millions d'euros à onze fonds spéciaux par le biais de l'article 2 du projet de loi 6153 n'est pas incluse dans les avoirs de ces fonds spéciaux en début d'exercice, mais figurent au niveau de leurs recettes 2009. Par contre, une partie des alimentations supplémentaires du Fonds pour l'emploi et du Fonds pour la gestion de l'eau était déjà incluse en début d'exercice, car affectée par le biais d'avances de la Trésorerie de l'Etat en 2008.

Au cours de l'exercice 2009 des emprunts à hauteur de 200 millions d'euros ont été avancés par la Trésorerie au Fonds du rail et au Fonds des routes. Déduction faite de ces emprunts et des alimentations supplémentaires (770 millions d'euros), les avoirs des fonds spéciaux seraient en diminution de l'ordre de 21,8%.

*

Tout comme elle l'a fait au cours de la réunion du 23 novembre 2009, la Cour des comptes a, le 22 octobre 2010, informé les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du fait que le compte général de l'Etat reproduit la situation globale de chaque fonds spécial en se limitant à présenter le total des recettes, des dépenses et des avoirs. Aucune information n'est cependant fournie concernant les projets de construction inscrits en tant que tels. La Cour des comptes a rappelé que le volume I du projet de budget de l'Etat contient des annexes renseignant de manière plus détaillée sur la situation des fonds spéciaux de l'Etat. Le volume II du projet de budget se consacre exclusivement au programme pluriannuel des dépenses en capital.

Afin de permettre une analyse plus approfondie des fonds spéciaux au niveau du compte général, la Cour des comptes a de nouveau demandé une mise à jour des documents publiés lors de la présentation du budget de l'Etat et leur insertion dans le projet de loi portant règlement du compte général.

Comme les années précédentes, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se rallie à cette demande (voir point III 2.2 du présent rapport).

*

III. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

1. Le contrôle intensifié de certaines dépenses: les rémunérations des agents de l'Etat

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 des comptes 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 et aux indemnités des étudiants au service de l'Etat.

Pour l'exercice 2009, ces dépenses étaient de l'ordre de 1,7 milliard d'euros (1,53 milliard d'euros en 2007), soit 17,70% des dépenses courantes et en capital (18,47% en 2007). 2.328 dossiers ont été examinés par la Cour des comptes.

Résultats du contrôle

En ce qui concerne les dossiers relatifs aux **fonctionnaires de l'Etat**:

352 dossiers (38,24% des dossiers examinés – contre 21,44% en 2007) se sont avérés incomplets. Après l'examen contradictoire, 56 dossiers restent toujours incomplets de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur la légalité et la régularité des dépenses y afférentes.

En ce qui concerne les dossiers relatifs aux **employés de l'Etat**, la situation s'est légèrement détériorée depuis 2006. Ainsi, 41 dossiers examinés (8,07%) se sont avérés incomplets par rapport à 7,6% en 2006 et 9,47% en 2007. 5,12% des dossiers examinés étaient affectés par des erreurs non détectées ou évitées par le contrôle financier.

En ce qui concerne les dossiers relatifs aux **ouvriers de l'Etat**:

41 dossiers (9,09% des dossiers examinés) se sont avérés incomplets. Après l'examen contradictoire, 5 dossiers restent toujours incomplets de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur la légalité et la régularité des dépenses y afférentes.

En ce qui concerne les dossiers relatifs aux **étudiants au service de l'Etat**:

344 dossiers (76,27% des dossiers examinés) se sont avérés incomplets (2,94 en 2007). Après l'examen contradictoire, 18 dossiers restent toujours incomplets de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur la légalité et la régularité des dépenses y afférentes.

Pour **l'ensemble des fonctionnaires, employés, ouvriers et étudiants**:

778 des 2.328 dossiers examinés (33,42% contre 14,16% en 2007) se sont avérés incomplets. Après l'examen contradictoire, la Cour des comptes a constaté que 64 dossiers ont fait l'objet de 77 constatations.

A défaut de clarification des 77 constatations restées en suspens en 2009, la Cour des comptes conclut que 3,61% (contre 29,95% en 2007) des dossiers examinés étaient affectés par une irrégularité en 2009. La progression significative du taux d'observations constatée pour 2007 s'explique par le fait que pour l'exercice 2007 le calcul des rémunérations du personnel de l'Etat a été effectué par le nouveau logiciel SAP-HR. Ainsi, un certain nombre d'erreurs de paramétrage initiales d'un des composants du nouveau système ont pu être constatées.

Ces observations concernent, de manière schématique, 6 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.

Au cours de la réunion du 22 octobre 2010, la Cour des comptes a rappelé que l'introduction de SAP-HR à partir de l'exercice 2007 avait eu comme conséquence au niveau de ses contrôles des dernières années, la constatation d'un nombre important de dossiers erronés qui résultaient d'erreurs de traitement informatique et qui ont été redressées depuis.

2. Evolution des problèmes rencontrés dans le cadre de l'examen du compte général de l'exercice précédent

2.1. Retards dans l'adoption des comptes généraux de l'Etat

Dans son rapport relatif au compte général 2008, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait déploré de sérieux retards dans l'approbation des derniers comptes généraux de l'Etat par la Chambre des Députés. Elle a de ce fait insisté sur un respect rigoureux des délais imposés par les articles 11 et 12 de la *loi modifiée sur la comptabilité de l'Etat du 8 juin 1999* par les intervenants concernés afin que l'évacuation du projet de loi portant règlement du compte général au cours de l'exercice suivant immédiatement celui sur lequel il porte, puisse toujours être réalisée dans le respect des règles imposées.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se déclare particulièrement satisfaite d'avoir réussi, cette année, la présentation de son rapport relatif au projet de loi sous rubrique au vote de la Chambre des Députés avant celui de la loi budgétaire. Elle remercie la Cour des comptes et le Conseil d'Etat de l'avoir soutenue dans cet effort.

2.2. Qualité des informations fournies au compte général de l'Etat

Dans son rapport portant sur le compte général de l'exercice 2008, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait relevé que la Cour des comptes critiquait la qualité des informations relatives aux fonds spéciaux fournies au compte général de l'Etat. Ce constat a, au dépit de la Commission et malgré ses recommandations, été réitéré pour l'exercice 2009 (voir également le point II.3 „Les fonds spéciaux“ du présent rapport dans lequel il est déploré qu'aucune information n'accompagne les données chiffrées relatives aux fonds spéciaux).

Dans son précédent rapport (compte général 2008), la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait demandé au Gouvernement, en attendant une réforme budgétaire et sa réalisation pratique, que les données soumises à l'examen de la Cour des comptes dans le cadre de l'élaboration

de son rapport général portant sur un compte général de l'Etat soient à l'avenir accompagnées d'explications permettant une véritable analyse de fond.

Vu le manque de réaction de la part du Gouvernement à l'égard de la demande de la Cour des comptes et de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, cette dernière a initié la tenue d'une entrevue entre Monsieur le ministre des Finances, l'Inspection générale des finances (IGF), la Cour des comptes et le rapporteur, l'objectif de cette réunion ayant été de définir avec précision la qualité des informations à fournir à partir du prochain compte général (exercice 2010).

Au cours de la réunion en question, qui s'est tenue le 8 novembre 2010, Monsieur le ministre des Finances s'est engagé à fournir dorénavant les documents suivants avec le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat:

- une annexe – à l'instar du volume II qui accompagne le projet de budget de l'Etat – renseignant de manière exhaustive sur l'évolution des recettes et dépenses des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'année visée et ce pour chaque projet financé par le biais de ces fonds;
- un document présentant les comptes de l'administration publique incluant les comptes de l'administration centrale d'après les règles du SEC 95.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se déclare satisfaite de cet engagement.

Lors de cette même réunion a également été discutée l'application de l'article 77 de la loi sur la comptabilité de l'Etat.

Dans son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008, la Cour des comptes avait observé à ce sujet:

„Suivant l'article 77 de la loi sur la comptabilité de l'Etat, les départements ministériels communiquent à la fin de chaque trimestre à l'Inspection générale des finances un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence.“.

D'après la Cour des comptes, il s'agit d'une disposition-clé de la loi de 1999, alors que ces relevés inciteraient les départements ministériels à plus de rigueur au niveau de l'exécution et du suivi financiers des fonds spéciaux. C'est ainsi que la Cour des comptes a fait remarquer dans son rapport spécial du 22 août 2005 portant sur le Fonds pour la Protection de l'Environnement que „de tels états et relevés constituent des instruments permettant d'assurer le suivi des projets financés par le biais du Fonds et de déceler dans un stade avancé d'éventuels dépassements de grands projets d'envergure. La communication de ces pièces aux contrôleurs financiers leur permettrait également d'intervenir dans le cadre de l'exécution des dépenses du Fonds.“.

Selon le ministre des Finances, il n'est pas aisé d'observer cette disposition légale.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire estime toutefois qu'il est important que les départements ministériels communiquent à l'Inspection générale des finances (IGF) un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice puisque ces informations permettraient à l'IGF d'avoir une vue d'ensemble sur les engagements juridiques de l'Etat ayant une incidence sur le budget de ce dernier.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 16 novembre 2010, le Conseil d'Etat revient lui aussi sur la demande de la Cour des comptes de se voir présenter des informations plus détaillées à l'avenir. Il est à supposer que l'issue de la réunion mentionnée au point III.2.2 du présent rapport contentera également le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat déplore que la Cour des comptes n'ait pas révélé, dans son rapport général, d'informations relatives aux refus de visa résultant de l'intervention des contrôleurs financiers et constate finalement que le nombre d'irrégularités constatées par la Cour des comptes dans le cadre de son contrôle portant sur la légalité et la régularité d'un échantillon de dépenses réalisées durant l'exercice 2009 confirme l'importance de la mission de la Cour en matière de contrôle des dépenses publiques.

*

Sous le bénéfice des réflexions qui précèdent, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la version proposée par le Gouvernement.

Luxembourg, le 22 novembre 2010

Le Président,
Anne BRASSEUR

Le Rapporteur,
Félix BRAZ

