

N° 4965⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

P R O J E T D E L O I**portant règlement du compte général de l'exercice 2001**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES COMPTES
ET DU CONTROLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE**

(25.10.2004)

La Commission se compose de: M. Henri GRETHEN, Président; M. Lucien CLEMENT, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Alex BODRY, John CASTEGNARO, Ben FAYOT, Mme Colette FLESCH, MM. Norbert HAUPERT, Robert MEHLEN, Laurent MOSAR et Michel WOLTER, Membres.

*

I. INTRODUCTION ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le projet de loi portant règlement des comptes généraux de l'exercice 2001 a été déposé à la Chambre des Députés le 4 juin 2002. Au texte du projet de loi était joint un exposé des motifs. Des amendements gouvernementaux ont été déposés le 5 septembre 2002. Les annexes relatives au projet de loi ont été communiquées à la Chambre des Députés le 19 septembre 2002 et le 5 mai 2003. Le rapport de la Cour des comptes est parvenu à la Chambre des Députés le 13 janvier 2003. Y étaient incluses les réponses du gouvernement aux points soulevés par la Cour des comptes. De nouveaux amendements gouvernementaux ont été introduits le 30 janvier 2004. Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 28 septembre 2004. Au cours de la réunion du 11 septembre 2002, M. Lucien Clement 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 le compte général de l'exercice 2001 le 28 avril 2003 et le 5 mai 2003.

La Commission a examiné l'avis du Conseil d'Etat au cours de sa réunion du 11 octobre 2004.

Le présent rapport a été examiné et adopté par la Commission des comptes et du contrôle de l'exécution budgétaire le 25 octobre 2004.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2001 a été le premier à être exécuté dans son intégralité sous le nouveau régime mis en place par la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes et celle sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. A partir du 1er janvier 2001, la Direction du contrôle financier (DCF) a pris ses fonctions au sein du ministère des Finances en tant qu'instance de contrôle a priori du pouvoir ordonnateur. L'ensemble des tâches liées au processus de l'exécution des dépenses et du recouvrement des recettes de l'Etat incombe dorénavant à la DCF. Le rapport sur le compte général de l'Etat pour l'exercice 2001 est le premier que la Cour des Comptes a finalisé en tant qu'instance de contrôle externe des finances publiques.

La Cour des comptes relève qu'elle s'est trouvée dans l'impossibilité d'établir son rapport général en conformité avec le calendrier de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, qui prévoit que la Cour des comptes communique pour le 30 septembre au plus tard

à la Chambre des Députés ses observations relatives au compte général de l'exercice précédent. Etant donné que la version complète et définitive du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2001 n'a été transmise qu'en date du 11 octobre 2002, la Cour a convenu avec la commission du contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des Députés de lui communiquer son rapport général au courant du mois de février 2002.

La Trésorerie de l'Etat explique que son retard a tenu surtout à des raisons techniques, d'ordre informatique, et qu'elle a entrepris ce qui était dans ses moyens pour éviter ces retards à partir de l'établissement du compte général de l'exercice 2002. Elle ajoute qu'il est matériellement inévitable qu'il y ait un délai entre la fourniture du projet de loi contenant les chiffres totaux et la fourniture du volume intégral des chiffres détaillés, mais que ce délai pourra être ramené de façon à permettre à la Cour des comptes d'accomplir sa mission endéans les délais prescrits.

Les **comptes généraux** de l'exercice 2001 peuvent être résumés comme suit:

A.– Recettes et dépenses courantes et en capital

I. Recettes	5.709.344.957,25
II. Dépenses	5.706.960.117,91
III. Excédent de recettes	2.384.839,34
IV. Report du solde des recettes et dépenses	505.616.316,86

B.– Recettes et dépenses pour ordre

I. Recettes pour ordre	2.789.724.910,61
II. Dépenses pour ordre	2.816.326.482,11
III. Excédent de dépenses pour ordre	26.601.571,50
IV. Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	– 14.271.500,35

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

I. Recettes	2.600.788.399,09
II. Dépenses	2.182.687.853,26
III. Excédent de recettes	418.100.545,83
IV. Report du solde des recettes et dépenses	3.252.182.955,38

Par rapport au budget définitif de l'exercice 2001, les **variations** sont les suivantes:

	<i>Budget définitif 2001</i>	<i>Compte général 2001</i>	<i>Variations</i>	
			<i>en valeur</i>	<i>en %</i>
Recettes				
– courantes	5.412.818.171,00	5.676.935.105,46	264.116.934,46	+ 4,9
– en capital	33.890.954,00	32.409.851,79	– 1.481.102,21	– 4,4
Total recettes (1)	5.446.709.125,00	5.709.344.957,25	262.635.832,25	+ 4,8
Dépenses				
– courantes	4.636.934.015,00	4.785.845.902,84	148.911.887,84	+ 3,2
– en capital	808.475.345,00	921.114.215,07	112.638.870,07	+ 13,9
Total dépenses (2)	5.445.409.360,00	5.706.960.117,91	261.550.757,91	+ 4,8
Excédent de recettes (1) – (2)	1.299.765,00	2.384.839,34	1.085.074,34	+ 83,5

Abstraction faite de l'affectation d'une partie de l'excédent des recettes pour un montant de 150 millions d'euros, les dépenses courantes et en capital effectives dépassent de 2% le total des dépenses prévues pour 2001. En valeur absolue, cet écart correspond à 111,55 millions d'euros. Ces dépenses supplémentaires proviennent notamment de la majoration des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+ 97,7 millions d'euros).

Les **plus-values de recettes** se présentent comme suit:

Impôts directs	187.352.673,88
Impôts indirects	148.006.128,86
Droits de douane et accises	– 97.032.600,37
Recettes d'exploitation, redevances et autres (Sections 64.2 et 64.8)	20.470.056,12
Recettes de participations ou avances de l'Etat	– 52.141,76
Remboursements de dépenses	– 429.275,41
Recettes domaniales	5.802.093,14
Total	264.116.934,46

– En ce qui concerne les recettes de participations ou avances de l'Etat, il convient de noter, d'une part, la plus-value enregistrée au niveau des intérêts de fonds en dépôt (+ 58,2 millions d'euros) et, d'autre part, les moins-values importantes enregistrées au niveau des redevances EPT et SES.

La Cour des comptes a relevé que le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2001 tient, au niveau des dépenses, déjà compte de l'affectation de l'excédent des recettes, alors que ces dépenses n'ont pas été matériellement comptabilisées, étant donné que la loi sur l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice 2001 n'est pas encore entrée en vigueur. Aussi, le compte général sous examen affiche-t-il des dépenses de 150 millions d'euros qui n'ont pas été effectivement effectuées pendant l'exercice 2001.

– En ce qui concerne le contrôle des **dépenses**, c'est la Direction du contrôle financier qui assume ce rôle depuis le 1er janvier 2001. Pendant l'exercice budgétaire 2001, les contrôleurs financiers ont validé 236.834 opérations, dont 44.342 engagements et 192.492 ordonnances. Etant donné que certaines dépenses ont fait l'objet d'ordonnances collectives, le nombre de paiements réellement effectués est plus élevé (392.951 paiements représentant un montant ordonnancé de 10.721.817.298 euros). Ce montant dépasse le total du budget voté car le total des ordonnances visées par les contrôleurs financiers recouvre outre le budget des dépenses courantes et en capital également les dépenses pour ordre et les dépenses à charge des fonds spéciaux.

Le total du montant engagé au cours de l'exercice 2001 s'élève à 19.538.538.237 euros. Ce chiffre élevé s'explique par le fait qu'au niveau des engagements sur crédits sans distinction d'exercice, les ordonnateurs ont la possibilité de majorer le disponible à engager de 33% d'office et, après avoir recueilli l'accord du ministre du Trésor et du Budget, de tout montant qui leur semble justifié.

La clôture légale de l'exercice 2001 était initialement fixée au 31.12.2001 pour les engagements et au 28.2.2002 pour les ordonnancements. Du fait qu'il s'agissait du premier exercice d'introduction d'un délai raccourci de 4 à 2 mois, le ministre du Trésor et du Budget s'est mis d'accord avec la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire de reporter la date limite pour l'ordonnancement du 28 février au 20 mars 2002. Pendant la période complémentaire de l'exercice 2001, 4.605 visas sur engagements ont été accordés et le ministre a dû intervenir à 19 reprises pour autoriser 33 nouveaux engagements.

Au cours de l'exercice budgétaire 2001, l'intervention des contrôleurs financiers s'est traduite par 593 refus de visa. Suite aux observations et réponses transmises par l'ordonnateur, 37 refus ont été réitérés par la DCF. Finalement, 16 décisions de passer outre au refus de visa ont été prises par arrêtés motivés des ministres des départements ordonnateurs.

III. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

1. Observation à l'égard d'engagements ou d'ordonnances de paiement

La Cour des Comptes consacre un sous-chapitre de son rapport aux divers motifs de refus de visas de la part de la Direction du contrôle financier et des actions qui ont suivi ces refus.

La Direction du contrôle financier signale que dans certains cas le contrôleur a été amené à maintenir sa position de refus conduisant ainsi le ministre ordonnateur à recourir à la procédure de passer outre. En matière de décisions de classement particulier des employés de l'Etat (décisions dérogeant aux carrières et principes définis par le règlement grand-ducal du 28 juillet 2000 fixant le régime des indemnités des employés occupés dans les administrations et services de l'Etat), le point de vue du contrôleur est partagé par la Cour des comptes et repris par la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire avec l'invitation au Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative de ne plus prendre de telles décisions en attendant que les mesures légales ou réglementaires appropriées soient prises.

2. Contrôle intensifié de certaines dépenses d'acquisitions

2.1. La Cour des comptes est tenue d'examiner la *légalité et la régularité* des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics d'après l'article 3 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour. Elle est également chargée du contrôle-matières qui porte sur l'existence, l'emploi et la conservation de tous les actifs appartenant à l'Etat. Ainsi, la Cour des comptes a procédé dans tous les départements ministériels à des contrôles portant sur la légalité, la régularité et la réalité d'un échantillon de dépenses réalisées au cours de l'exercice 2001.

En ce qui concerne le contrôle de la légalité et de la régularité des dépenses, la Cour des comptes constate que les résultats obtenus lors de ces contrôles sont de manière générale satisfaisants. Pour la plupart des dépenses, les procédures prévues par la loi ont été respectées.

Cependant, les délais pour engager les dépenses n'ont parfois pas été respectés. De plus, le classement et l'archivage des pièces justificatives en relation avec les dépenses effectuées ne sont pas organisés de manière homogène et uniforme. Par conséquent, la Cour des comptes recommande d'élaborer dans les meilleurs délais le règlement grand-ducal fixant les conditions et les modalités de l'archivage tel que prévu à l'article 15 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

La Direction du contrôle financier explique dans sa réponse à la Cour des comptes que, chargée d'élaborer un projet de règlement grand-ducal, elle s'est acquittée de cette tâche dans le courant du mois de mai 2002, mais que ce projet n'a pas encore trouvé l'accord du Conseil de Gouvernement.

2.2. La Cour a effectué un contrôle relatif à la *réalité des dépenses* et donc vérifié sur place si les acquisitions étaient physiquement présentes et si les spécifications techniques correspondaient à celles figurant sur les pièces justificatives présentées. Ce contrôle a également connu un résultat globalement satisfaisant.

Quelques *irrégularités* ont tout de même été examinées par la Commission des comptes et du contrôle de l'exécution budgétaire:

Ministère du Travail et de l'Emploi:

Dans son rapport, la Cour des Comptes relève qu'en novembre 2001, l'Inspection du travail et des mines avait engagé une dépense de 4.313 euros pour l'acquisition d'une imprimante laser couleur sur son article 74.010 libellé „Acquisition de machines de bureau“. En date du 27 février 2002, la DCF avait liquidé l'ordonnance de paiement y relative avec comme pièce à l'appui une facture émise par le fournisseur renseignant sur l'acquisition de cette imprimante. Lors de son contrôle, la Cour des Comptes a toutefois dû constater qu'au lieu de la susdite imprimante engagée, facturée, réceptionnée et payée, six agendas électroniques avaient été livrés par le fournisseur.

La Commission a demandé au ministre du Travail et de l'Emploi des éclaircissements à ce sujet.

Le Directeur de l'Inspection du travail et des mines a expliqué que dû au fait d'une fourniture compromise, de la forte avancée dans le calendrier de l'année, de l'impossibilité de faire un transfert

entre 2 articles d'acquisition à courte échéance et de la date limite du 14 décembre 2001, au-delà de laquelle plus aucun engagement pour l'année en cours n'allait être traité, que l'Inspection du travail et des mines a reporté l'acquisition d'une imprimante couleur à une date ultérieure et décidé d'avancer de quelques mois l'acquisition d'agendas électroniques pour les besoins du département. Le Directeur a ajouté que depuis 2001 l'Inspection du travail et des mines a changé son mode opératoire en matière d'acquisition qui prend en compte les délais limites imposés de sorte que de tels incidents ne surviendront plus dans le futur.

La Commission constate qu'il s'agit en l'occurrence de fausses factures. Elle critique sévèrement cette pratique répréhensible.

Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports:

Dans son rapport, la Cour des comptes relève que, par le biais des crédits inscrits à l'article 40.0.74.040 libellé „Acquisition d'équipements spéciaux des établissements d'enseignement postprimaire (Sans distinction d'exercice)“ du ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports, un lycée avait engagé des dépenses relatives à l'acquisition de divers équipements qui avaient été liquidées et payées en novembre 2001 pour un montant total de 4.880,29 euros. Lors de son contrôle au mois de septembre 2002, la Cour des comptes a constaté que le matériel en question n'était pas encore arrivé. En fait, le lycée était uniquement en possession d'une lettre de la part du fournisseur annonçant la livraison pour décembre 2002.

La Cour a encore noté qu'un lycée avait engagé une dépense pour l'acquisition de deux projecteurs vidéo haut de gamme qui avait été liquidée et payée par la suite. Lors de son contrôle, la Cour s'est rendue compte qu'une plus grande quantité de matériel d'une qualité toutefois inférieure à celle de l'équipement ayant fait l'objet de l'engagement avait été livrée. La Cour s'est par ailleurs étonnée de l'existence de deux factures certifiées exactes. La première reprenait la fourniture effectivement livrée tandis que la deuxième renseignait sur le matériel initialement engagé. Le lycée avait communiqué cette deuxième facture au ministère afin de le mettre en mesure de liquider la dépense y afférente.

La Commission a demandé au ministère de lui fournir des éclaircissements sur ces deux dossiers. Elle a examiné la réponse du ministre et des écoles concernées et pris acte des explications. Elle insiste toutefois sur la nécessité pour les différentes écoles de systématiquement porter plainte en cas de vol de matériel.

Ministère de l'Environnement:

Dans son rapport, la Cour des comptes a relevé que le ministère de l'Environnement avait liquidé en date du 19 février 2002 une facture au montant de 1.327,70 euros par le biais des crédits inscrits à l'article 45.1.74.040 libellé „Acquisition d'équipements spéciaux“. La proposition d'ordonnance était cependant destinée à régler des prestations de service d'ingénieurs et de techniciens dans le cadre de l'étude de la décharge à Folkendange.

La Commission a demandé au ministère de l'Environnement de lui fournir des éclaircissements à ce sujet. Le secrétaire d'Etat lui a répondu que des plans de situation ont dû être commandés au mois de décembre de l'année 2001. La plupart des crédits budgétaires ayant déjà été entièrement engagés, seul l'article 45.1.74.040 avait encore des disponibilités budgétaires. Le secrétaire d'Etat avait estimé à l'époque que l'acquisition de plans pouvait être considérée comme acquisition d'un équipement spécial. Le bureau d'études chargé de la livraison des plans en question a cependant dû préalablement les élaborer. C'est la raison pour laquelle des honoraires ont été facturés au lieu d'une fourniture.

La Commission note le montant dérisoire en question, mais ne saurait malgré tout partager la position du secrétaire d'Etat.

2.3. La Cour des comptes remarque qu'il est difficile, voire impossible de veiller à ce que les actifs de l'Etat soient correctement utilisés et conservés sans que des inventaires exacts soient établis et mis à jour régulièrement. Elle recommande donc de porter à l'avenir une attention plus accrue sur l'établissement et la mise à jour d'inventaires uniformes à travers tous les départements, administrations et services de l'Etat.

La Commission des comptes et du contrôle de l'exécution budgétaire se rallie à cette recommandation.

2.4. Les comptables extraordinaires

Les articles 68 à 73 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat traitent des comptables extraordinaires de l'Etat qui sont nommés par le ministre ayant le budget dans ses attributions sur proposition du ministre ordonnateur. Il leur est confié d'effectuer des recettes et des dépenses déterminées au nom et pour le compte de l'Etat. Les comptes rendus par le comptable extraordinaire à l'ordonnateur ainsi que les observations y afférentes de ce dernier sont communiqués au contrôleur financier après la clôture de l'exercice concerné. Celui-ci en fait rapport au ministre ayant le budget dans ses attributions.

Dans son rapport, la Cour des comptes cite les changements les plus importants apportés par la loi modifiée du 8 juin 1999:

- le comptable extraordinaire n'est chargé que de l'exécution matérielle des paiements et des recouvrements. Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables est ainsi sauvegardé;
- les comptables extraordinaires en poste à l'étranger peuvent être autorisés par le ministre ayant le budget dans ses attributions à placer temporairement les fonds qui leur ont été confiés. Les fruits de ces placements peuvent servir au paiement de dépenses;
- les comptables extraordinaires ont le statut du comptable public qui, de son côté, est réservé aux fonctionnaires de l'Etat;
- le comptable extraordinaire doit rendre compte à l'ordonnateur de l'emploi de ses fonds au plus tard pour le 1er février de l'année qui suit l'exercice auquel se rapporte son compte.

Pour l'exercice 2001, les données statistiques relatives aux comptables extraordinaires n'ont pas encore été complètement saisies par la Direction du contrôle financier. 20 comptables extraordinaires n'ont pas encore rendu compte au 1er décembre 2002 de 129 crédits pour un montant de 76.769.876 LUF qui leur avaient été alloués en 2000.

La Commission estime que les délais observés par certains comptables extraordinaires pour présenter leurs comptes sont inadmissibles. Elle a demandé des éclaircissements au ministre du Trésor et du Budget à ce sujet. Ce dernier a expliqué que pour l'exercice 2000, le contrôle de la comptabilité des comptables extraordinaires a encore été effectué par l'ancienne Chambre des comptes. La Cour a fourni une liste des comptes non présentés au 1er septembre 2003 sans pouvoir donner des explications sur les raisons ayant conduit ces comptables à ne pas présenter leurs comptes.

La Commission demande aux différents comptables extraordinaires de présenter leurs comptes sans délai.

Entre 1990 et 2000, le Gouvernement a alloué 445 crédits à des comptables extraordinaires pour un montant total de 283.149.102 LUF pour lesquels aucun compte n'a été présenté jusqu'à présent. Ce montant a donc pu être consommé sans que la moindre pièce justificative n'ait été produite.

La Commission a demandé à Madame la Ministre des Affaires étrangères de faire le point sur les démarches de son ministère dans la problématique des comptables extraordinaires. Dans une note, Madame la Ministre rappelle que les autorités financières de l'Etat mènent une politique de réduction du nombre des comptables extraordinaires, mais que le ministère des Affaires étrangères se voit contraint de considérer le recours à la formule du comptable extraordinaire comme étant la règle et non l'exception. Elle explique également que les préparatifs à l'informatisation de la gestion financière, entreprise par le ministère des Affaires étrangères, ont été interrompus en vue de l'introduction du système SAP. La Cour des comptes confirme l'initiative du ministère des Affaires étrangères en vue de l'informatisation des comptables extraordinaires et la position du contrôle financier tendant à chercher une solution intégrée et à traiter à l'avenir les comptables extraordinaires comme des services de l'Etat à gestion séparée.

Même si la solution préconisée par le contrôle financier (introduction du SAP) semble être la plus efficace, la Commission s'interroge sur les dépenses déjà effectuées en vue d'un programme d'informatisation qui ne sera finalement pas réalisé.

Dans son avis, le Conseil d'Etat remarque que la plus-value des recettes par rapport aux prévisions budgétaires doit être située dans le contexte d'un ralentissement général de la croissance que l'économie nationale a connu en 2001. Ainsi, les hypothèses budgétaires de l'époque ne les avaient pas prévues. Cette croissance reste marquée par la haute conjoncture des années précédentes alors que, de manière générale, le ralentissement conjoncturel s'affiche dans l'ensemble des excédents de recettes (courantes et en capital).

Suite à cette observation, la Commission réitère son accord avec le Conseil d'Etat, qui, dans son avis sur les comptes de l'exercice 1996, regrettait que „le règlement des comptes généraux reste muet sur le contexte économique dans lequel s'est déroulée l'exécution du budget“. La Commission note par exemple que les plus- ou moins-values budgétaires de recettes et dépenses sont énumérées par le gouvernement, mais qu'aucune analyse économique concernant les raisons de ces variations souvent importantes n'est 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 des comptes et du contrôle de l'exécution budgétaire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la dernière version proposée par le gouvernement.

Luxembourg, le 25 octobre 2004

Le Rapporteur,
Lucien CLEMENT

Le Président,
Henri GRETHEN

