

N° 4965⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

2^{ème} Session extraordinaire 2004

PROJET DE LOI**portant règlement du compte général de l'exercice 2001**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(28.9.2004)

Par dépêche du 6 juin 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2001 élaboré par le ministre du Trésor et du Budget. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs.

Le projet de loi sous rubrique tient compte des dispositions nouvelles introduites par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui sont, pour la première fois, pleinement applicables à l'exercice budgétaire 2001.

Par dépêche du 5 septembre 2002 et à la demande du ministre du Trésor et du Budget, le Conseil d'Etat a été saisi de différents amendements gouvernementaux qui tiennent compte d'une opération de paiement non encore comptabilisée après la clôture du compte général, ainsi que des propositions d'affectation de l'excédent des recettes, la dernière ayant fait l'objet d'un projet de loi à part, qui avait été avisé par le Conseil d'Etat le 13 mai 2003 (*doc. parl. No 5083¹*).

Une nouvelle version amendée du projet de loi sous rubrique est parvenue au Conseil d'Etat par dépêche du 25 mars 2004, introduite par le Premier Ministre, Ministre d'Etat, à la demande du ministre du Trésor et du Budget. Cette nouvelle version amendée présente certaines modifications effectuées à la suite du rapport général sur le compte général de l'Etat de l'exercice 2002 par la Cour des comptes qui a constaté, pour trois fonds spéciaux, des écarts mineurs entre la situation renseignée dans les rapports comptables SAP et la situation affichée dans le compte général, écarts qui proviennent d'erreurs générées par le système comptable pendant l'exercice 2001, de sorte qu'il fut nécessaire d'amender le projet de loi sous rubrique.

Entre-temps le Conseil d'Etat avait été saisi de certaines annexes au projet de loi qui en forment partie intégrante, ainsi que des tableaux explicatifs qui en complètent le commentaire (dépêches des 19 septembre 2002 et 5 mai 2003).

En ce qui concerne le rapport de la Cour des comptes sur les comptes généraux de l'Etat de l'exercice 2001, celui-ci n'a pas été communiqué au Conseil d'Etat par la voie officielle. Ce dernier a toutefois pu en prendre connaissance sous forme de document parlementaire (4965²).

Enfin, le Conseil d'Etat relève que, contrairement à la note concernant les tableaux explicatifs du ministère des Finances qui fait partie intégrante des annexes et qui explique, dans ses remarques relatives à l'annexe 6, que ce rapport de la Cour des comptes est désormais à considérer comme „avis sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice x“, l'intitulé de ce rapport pour l'exercice 2001 demeure inchangé. Il n'en reste pas moins que ce rapport sur le compte général de l'Etat est le premier que la Cour des comptes a finalisé en tant qu'instance de contrôle externe des finances publiques.

Le Conseil d'Etat constate que le calendrier prévu par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat n'a pas été observé:

- alors que, selon l'article 11, „le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice précédent est déposé à la Chambre des Députés et transmis à la Cour des Comptes pour le 31 mai au plus tard“, un texte provisoire, amendé deux fois par la suite et avec des annexes incomplètes, a été déposé le 4 juin 2002;

- alors que l'article 12 de la loi précitée dispose que „pour le 30 septembre au plus tard, la Cour des Comptes communique ses observations relatives au compte général de l'exercice précédent à la Chambre des Députés“, le Conseil d'Etat note que la Cour fut seulement saisie par dépêche du président de la Chambre des députés d'un dossier final le 11 octobre 2002. Son rapport porte la date du 15 mai 2003 sur le document parlementaire.

Enfin, le Conseil d'Etat fait siennes les préoccupations formulées dans les remarques préliminaires du rapport de la Cour des Comptes qui attire l'attention sur la disparité entre, d'une part, les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 et, de l'autre, l'article 105 de la Constitution qui prescrit dans son paragraphe 4 que le „compte général de l'Etat est soumis à la Chambre des Députés accompagné des observations de la Cour des Comptes“.

Le Conseil d'Etat admet que le déroulement de la procédure doit être conforme à la loi. Si dans ce contexte il existe des difficultés d'application pour tenir compte des délais nécessités, il faudrait revoir le texte législatif. La loi devra en outre, de l'avis du Conseil d'Etat, être mise en conformité avec les exigences de la Constitution.

*

La balance des comptes généraux de l'exercice 2001 s'établit désormais comme suit:

A. Recettes et dépenses courantes et en capital (en EUR)

1) Recettes effectives du budget de l'exercice 2001	5.709.344.957,25
2) Dépenses effectives du budget de l'exercice 2001	<u>5.706.960.117,91</u>
3) Solde de l'exercice 2001	2.384.839,34
4) Solde cumulé à la clôture de l'exercice 2000 (réserve budgétaire)	503.231.477,52
5) Solde cumulé à la clôture de l'exercice 2001 (réserve budgétaire)	505.616.318,86

B. Recettes et dépenses pour ordre (en EUR)

1) Recettes pour ordre de l'exercice 2001	2.789.724.910,61
2) Dépenses pour ordre de l'exercice 2001	<u>2.816.326.482,11</u>
3) Solde de l'exercice 2001	- 26.601.571,50
4) Solde cumulé à la clôture de l'exercice 2000	+ 12.330.071,15
5) Solde cumulé à la clôture de l'exercice 2001	- 14.271.500,35

C. Recettes et dépenses sur fonds spéciaux (en EUR)

1) Recettes des fonds pendant l'exercice 2001	2.600.788.399,09
2) Dépenses des fonds pendant l'exercice 2001	<u>2.182.687.853,26</u>
3) Excédents de recettes de l'exercice 2001	418.100.545,83
4) Avoir des fonds à la clôture de l'exercice 2000	2.834.082.409,59
5) Avoir des fonds à la clôture de l'exercice 2001	3.252.182.955,38
6) Dont fonds de l'Etat	2.613.634.588,40

*

Lors de l'établissement du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2001, le Gouvernement avait retenu comme mesure de l'accroissement des dépenses publiques pour 2001 le scénario optimiste, proposé à l'époque par le STATEC, d'une croissance de 5,9% du P.I.B. en volume et de 7,9% du P.I.B. en valeurs. Dans son avis du 7 novembre 2000 (*doc. parl. 4700²*), le Conseil d'Etat, lors de son analyse du contexte économique et social donné, formulait l'affirmation suivante: „Au moment où le Gouvernement faisait préparer les grands paramètres de

l'évolution conjoncturelle tant au niveau international qu'au Luxembourg, les tendances générales (basées le plus souvent sur des statistiques du premier semestre 2000) permettaient encore de faire valoir un optimisme franc et fondé. Quelques mois plus tard, certaines données fondamentales ont changé, ce qui amène le Conseil d'Etat à considérer les perspectives économiques avancées comme plutôt optimistes."

Après avoir analysé l'évolution du prix du baril de pétrole depuis janvier 2000, le Conseil d'Etat notait que: „Sans verser dans un pessimisme gratuit, à l'opposé de l'optimisme du Gouvernement, le Conseil d'Etat se doit d'attirer l'attention sur ces facteurs d'insécurité, potentiellement liés aux prix de l'énergie."

Enfin, après avoir analysé l'évolution du cours de l'euro depuis le début de l'année 2000, ainsi que les normes de croissance retenues pour le budget 2001, le Conseil d'Etat avait ajouté: „le Gouvernement se prononce en faveur du scénario le plus favorable, ce qui au vu des analyses et commentaires explicites plus haut peut paraître courageux, sinon audacieux."

Dans sa note de conjoncture 03-2002, le STATEC retient qu'en 2001 la croissance du P.I.B. ne s'élevait qu'à 1%. Sans vouloir se prévaloir d'avoir pressenti un ralentissement économique de cette envergure, le Conseil d'Etat se doit quand même de rappeler les avertissements longuement décrits dans son avis de l'époque. Quoi qu'il en soit, il reste vrai que l'augmentation des recettes commentée ci-après est à considérer dans le contexte d'un ralentissement général de la croissance que l'économie nationale a connu en 2001 et qui ne faisait pas encore partie des hypothèses budgétaires de l'époque.

*

Selon les annexes au projet de loi sous rubrique, on constate que par rapport au budget définitif pour 2001, le total des recettes (courantes et en capital) dépasse les prévisions budgétaires de 262.635.832,25 euros, ce qui correspond à une augmentation de 4,8%.

Le total des dépenses (courantes et en capital) affiche une croissance du même ordre de grandeur de 4,8%, ce qui correspond à un montant de 261.550.757,91 euros. Ce montant inclut, contrairement aux présentations des années précédentes, les dépenses dues à l'affectation d'une partie des excédents de recettes aux fonds spéciaux de l'Etat d'un montant total de 150.000.000 euros (loi du 10 juillet 2003; *doc. parl. No 5083*). Abstraction faite de cette affectation, la croissance des dépenses aurait atteint 2% ou 111,55 millions d'euros, provenant essentiellement de l'augmentation (97,8 millions) des transferts de revenus aux organismes de sécurité sociale.

La plus-value de recettes par rapport aux prévisions budgétaires s'explique avant tout par l'augmentation des recettes d'impôts directs (187,35 millions, ce qui équivaut à 6,85%). Il va sans dire que 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) qui passent de 871,6 millions d'euros en 2000 à 262,6 millions en 2001.

*

Depuis janvier 2001, pour la première fois pour l'exercice sous revue, et en vertu du nouveau référentiel légal, ce sont les contrôleurs financiers qui contrôlent l'exécution des dépenses publiques.

Le travail ainsi réalisé, tel que décrit dans le *Rapport de la Cour des comptes sur les comptes généraux de l'Etat en 2001*, est considérable, en particulier dans les domaines des engagements et des ordonnancements. Quant au contrôle intensifié de certaines dépenses d'acquisition, l'examen de la Cour des comptes s'est concentré sur un important échantillon de dépenses dans tous les départements ministériels relatifs aux articles budgétaires „Acquisition de machines de bureau“ et „Acquisition d'équipements spéciaux“. Il s'agissait de contrôler la légalité, la régularité et la réalité (la matérialité) des dépenses effectuées. Le constat que „les résultats obtenus lors de ces contrôles sont de manière générale satisfaisants“ est encourageant et la correction des quelques irrégularités marginales, relevées lors du contrôle de la réalité (physique) des objets acquis, contribuera certainement à accroître la diligence des ordonnateurs.

L'analyse des transferts d'excédents de crédits d'un article budgétaire à l'autre montre que ceux-ci sont l'effet à la fois de sous-estimations que de sur-estimations budgétaires. Le montant des sommes effectivement liquidées à la suite de majorations de crédits par voie de transfert s'élève à 12.468.112,02 euros, ce qui reste, somme toute, assez raisonnable.

Quant aux crédits non limitatifs, le montant total des liquidations effectuées sur base des autorisations de dépassement atteint 283.026.786 euros en dépenses courantes et 60.428.354 en dépenses en capital. Dans les deux cas, ces montants restent inférieurs aux prévisions budgétaires.

*

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler sur le libellé des trois articles du projet de loi sous rubrique et, partant, en propose l'adoption.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 septembre 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES