

N^{OS} 4607²
4733³

CHAMBRE DES DEPUTES
Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

portant règlement des comptes généraux de l'exercice 1997

PROJET DE LOI

portant règlement des comptes généraux de l'exercice 1998

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU CONTROLE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

(4.3.2002)

La Commission se compose de: M. Jeannot KRECKE, Président; MM. Lucien CLEMENT et Alexandre KRIEPS, Rapporteurs; MM. François BAUSCH, Ben FAYOT, Norbert HAUPERT, Robert MEHLEN, Jean-Paul RIPPINGER, John SCHUMMER, 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 1997 a été déposé à la Chambre des Députés le 13 décembre 1999. Au texte du projet de loi ainsi qu'aux annexes était joint le rapport de la Chambre des Comptes daté du 17 novembre 1999. Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 7 novembre 2000. 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, contrairement aux exercices antérieurs et à l'exercice 1998.

Le projet de loi portant règlement des comptes généraux de l'exercice 1998 a été déposé à la Chambre des Députés le 6 décembre 2000. Au texte du projet de loi ainsi qu'aux annexes était joint le rapport de la Cour des Comptes daté du 20 novembre 2000. Suite à ce rapport, les départements ministériels ont pris position et le Conseil d'Etat a rendu son avis le 9 octobre 2001.

Lors de sa réunion du 21 février 2000, la commission du contrôle de l'exécution budgétaire a désigné M. Alexandre Krieps comme rapporteur du projet de loi 4607. La commission a examiné le projet de loi au cours de ses réunions des 8 mai et 24 novembre 2000.

Le projet de 4733 a été examiné une première fois par la commission au cours de sa réunion du 12 décembre 2000. La charge de rapporteur a d'abord été confiée à M. Norbert Hauptert et ensuite à M. Lucien Clement (réunion du 22 janvier 2001). La Cour des Comptes a présenté son rapport sur les comptes généraux de l'exercice 1998 au cours de la réunion du 12 décembre 2000. L'examen du projet a eu lieu le 15 octobre 2001.

Au cours de sa réunion du 5 novembre 2001, la commission a procédé à des échanges de vues avec M. le Directeur du Budget, des Finances, de l'Administration et du Contrôle financier des missions diplomatiques au sujet des comptes extraordinaires dépendant du ministère des Affaires étrangères et

avec M. le Secrétaire d'Etat à la Fonction publique et à la Réforme administrative au sujet du calcul de l'allocation de fin d'année.

Une entrevue avec M. le Directeur de l'Inspection générale des Finances au sujet des services de l'Etat à gestion séparée a eu lieu le 4 février 2002.

Le présent rapport, regroupant les projets de loi 4607 et 4733, a été examiné et adopté par la commission du contrôle de l'exécution budgétaire lors de sa réunion du 4 mars 2002.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

En ce qui concerne les comptes généraux de l'exercice **1997**, on peut retenir que les recettes ordinaires et extraordinaires effectives s'élèvent à 182,13 milliards de francs, alors que le budget définitif ne prévoyait que 163,9 milliards. La sous-estimation des recettes totales a ainsi été de 18,23 milliards (11%).

Les dépenses totales (ordinaires et extraordinaires) de l'exercice 1997 sont en augmentation par rapport aux montants retenus au titre du budget définitif. Si les montants votés à ce titre se chiffraient à 164,33 milliards, force est de constater que les dépenses réellement effectuées se chiffrent à 176,85 milliards, soit une augmentation de 12,51 milliards (7,6%).

D'après les explications fournies à l'annexe 2 du projet de loi, les plus-values de *recettes* enregistrées pendant l'exercice 1997 sont d'abord dues à une croissance économique de 4,6%, au lieu des 2,9% prévues, et proviennent pour l'essentiel de l'impôt sur le revenu des collectivités (+ 4,1 milliards), de la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'UEBL en matière de droit d'accises (+ 4,1 milliards), de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (+ 1,8 milliard), de la taxe d'abonnement sur les sociétés (+ 1,5 milliard) et de la taxe sur la valeur ajoutée (+ 1,3 milliard). En revanche, il y a lieu de noter une moins-value de 1,7 milliard concernant l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette.

En ce qui concerne les *dépenses* de l'exercice 1997, la plus-value globale est de 12,5 milliards, si l'on tient compte des dotations supplémentaires au profit des principaux fonds spéciaux de l'Etat.

Les alimentations supplémentaires suivantes ont été effectuées au profit de ces fonds spéciaux au titre de l'exercice écoulé:

Fonds pour la coopération au développement	+ 500,0 millions
Fonds pour l'emploi	+ 3.000,0 millions
Fonds d'investissements publics administratifs	+ 1.500,0 millions
Fonds d'investissements publics scolaires	+ 2.000,0 millions
Fonds pour la protection de l'environnement	+ 500,0 millions
Fonds des routes	+ 500,0 millions
Fonds pour la loi de garantie	+ 1.000,0 millions
Fonds pour les monuments historiques	+ 100,0 millions
Fonds du rail	+ 1.850,0 millions
Fonds de la dette publique	+ 2.520,2 millions
Total	+ 13.470,2 millions

Le gouvernement note que, „dans l'interprétation des résultats de l'exercice 1997, il importe par ailleurs d'attirer l'attention sur le fait que pour un montant total de quelque 1,1 milliard, des ordonnances d'imputation relatives à des crédits pour traitements et salaires ont dû être imputées à l'exercice 1997 alors qu'elles appartiennent en fait à l'exercice 1996. Si l'on fait abstraction de ces reports d'imputation, ainsi que des dotations additionnelles opérées au profit des fonds spéciaux de l'Etat, les dépassements nets des crédits budgétaires de l'exercice 1997 ne s'élèvent qu'à quelque 0,3%“.

En ce qui concerne les comptes généraux de l'exercice **1998**, on peut retenir que les recettes ordinaires et extraordinaires s'élèvent à 190,64 milliards de francs, alors que le budget définitif ne prévoyait que 170,31 milliards. La sous-estimation importante des recettes totales a ainsi été de 20,33 milliards (11,9%)!

Les dépenses totales (ordinaires et extraordinaires) de l'exercice 1998 sont en augmentation par rapport aux montants retenus au titre du budget définitif. Si les montants votés à ce titre se chiffraient à 170,41 milliards, force est de constater que les dépenses réellement effectuées se chiffrent à 188,61 milliards, soit une augmentation de 18,19 milliards.

Selon l'annexe 2 du projet de loi, les plus-values de recettes enregistrées pendant l'exercice 1998 proviennent pour l'essentiel de l'impôt sur le revenu des collectivités (+ 3,9 milliards), de la taxe d'abonnement sur les titres de société (+ 2,8 milliards), de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (+ 1,4 milliard), de la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'U.E.B.L. en matière de droits de douane et d'accise (+ 1,3 milliard), des droits d'enregistrement (+ 1,2 milliard). A cela s'ajoutent les recettes exceptionnelles provenant de la participation du Grand-Duché aux opérations de vente d'or de la Banque Nationale de Belgique (+ 3,2 milliards) et des recettes en relation avec l'émission et le retrait de signes monétaires (+ 3,9 milliards).

Le gouvernement signale que les prévisions pour le budget de 1998 tablaient sur une croissance du PIB (version SEC) de 6,1%, alors que cette croissance devrait atteindre, voire dépasser 7,5%.

Il y a lieu de noter une légère moins-value de 0,4 milliard en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette. De même une moins-value de 1 milliard est imputable au fait que, compte tenu notamment de la bonne situation financière de nos finances publiques, l'emprunt de 1 milliard inscrit au budget voté de 1998 n'a pas été émis.

Pour ce qui est des *dépenses*, les dépenses supplémentaires de l'exercice 1998 sont pour l'essentiel attribuables aux alimentations additionnelles des fonds de l'Etat.

Fonds d'investissements publics administratifs	+ 2.500,0 millions
Fonds d'investissements publics scolaires	+ 4.000,0 millions
Fonds des routes	+ 2.500,0 millions
Fonds pour la protection de l'environnement	+ 1.500,0 millions
Fonds du rail	+ 1.500,0 millions
Fonds de la coopération au développement	+ 1.000,0 millions
Fonds de la dette publique	+ 2.000,0 millions
Fonds pour la loi de garantie	+ 800,0 millions
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	+ 1.000,0 millions
Fonds des investissements hospitaliers	+ 1.500,0 millions
Total	+ 18.300,0 millions

*

III. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

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

1. Les comptables extraordinaires

Dans son rapport sur les comptes 1995 et 1996, la commission „note que deux circulaires ministérielles reproduites en annexe du présent rapport ont pour but de mettre en conformité la situation des comptables publics en général et celle des comptables extraordinaires en particulier avec la nouvelle loi sur la comptabilité de l'Etat.

Toujours est-il que des problèmes subsistent en ce qui concerne la reddition des comptes de certains comptables extraordinaires. La commission du contrôle de l'exécution budgétaire entend prochainement consacrer des réunions à l'examen de cette problématique avec les ministres concernés et la Cour des Comptes“.

Dans son rapport sur les comptes de l'exercice 1998, la Cour des Comptes relève qu'„à la clôture de l'exercice 1998, fixée au 30 avril 1999, 47 comptables extraordinaires n'avaient pas encore présenté leurs comptes à la Chambre des comptes, qui n'a partant pas pu statuer dans les délais légaux sur 472 comptes pour un montant total de 489.467.113 LUF, soit 8,1% du total des fonds alloués aux

comptables extraordinaires en 1998. A la fin du mois d'octobre 2000, 25 comptables extraordinaires n'ont toujours pas rendu compte de 136 crédits pour un montant de 93.412.187 LUF qui leur avaient été alloués en 1998“.

La Cour ajoute que „pour la période allant de 1989 à 1998, le nombre total de crédits pour lesquels il n'a pas encore été rendu compte s'élève à 402 pour un montant de 234.395.737 LUF. Il importe de relever que bon nombre de comptables extraordinaires, ayant rendu compte, n'ont pas encore reçu décharge alors qu'aucune suite n'a été donnée aux observations formulées par la Chambre des comptes, voire la Cour des comptes“.

Au cours de sa réunion du 5 novembre 2001, la commission a évoqué la présente problématique avec le directeur du Budget, des Finances, de l'Administration et du Contrôle financier des missions diplomatiques.

Le directeur a été d'accord avec la constatation concernant les délais excessifs, mais a expliqué que la comptabilité des ambassades représente 56.000 pages par année. Chaque pièce doit être contrôlée individuellement, dès lors que les délais prévus par la loi sur la comptabilité de l'Etat sont impossibles à respecter.

Le ministère des Affaires étrangères connaît 28 comptables extraordinaires, chacun administrant 17 comptes. Le comptable, c'est-à-dire l'ambassadeur, doit lui-même signer tous les documents, ces derniers devant ensuite être transmis en original au contrôle financier, cette transmission se faisant par courrier diplomatique. Le précontrôle est assuré par le ministère, certaines erreurs y étant constatées et nécessitant le retour de certains documents aux ambassades. Le directeur a rappelé ses demandes itératives avant l'adoption de la nouvelle loi sur la comptabilité de l'Etat, afin d'aménager les délais pour les comptables extraordinaires du ministère des Affaires étrangères.

La commission salue les efforts déjà accomplis par le ministère en matière de raccourcissement des délais, mais insiste sur la présentation rapide des comptes non encore soumis à la Cour des Comptes.

La commission demande finalement au gouvernement de trouver une solution afin que la présentation des comptes des comptables extraordinaires des Affaires étrangères puisse se faire conformément à la loi, soit en apportant des modifications matérielles (introduction du courrier ou de la signature électroniques par exemple), soit en modifiant les délais légaux.

2. L'allocation de fin d'année

Dans son rapport sur les comptes 1998, la Cour des Comptes constate que „la loi du 12 décembre 1990 modifiant et complétant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat a introduit une disposition fixant les conditions d'après lesquelles les agents de l'Etat peuvent bénéficier d'une allocation de fin d'année. Dans diverses observations ainsi que dans ses rapports sur les comptes généraux des exercices budgétaires 1992, 1993 et 1996, la Chambre des comptes a dû constater un certain nombre de problèmes en rapport avec la mise en pratique de la loi précitée.

Le contrôle de la Chambre des comptes a, dès le début, révélé entre autres des discordances entre le mode de calcul appliqué par l'Administration du Personnel de l'Etat pour la détermination de l'allocation de fin d'année et le mode de calcul imposé par la loi. En effet, selon les dispositions légales régissant la matière, les fonctionnaires et employés en activité de service pendant toute l'année auraient dû bénéficier en 1998 d'une allocation de fin d'année de 90% du traitement de base dû pour le mois de décembre. Cela signifie que même si la tâche de ces agents se trouvait réduite en cours d'année (p. ex. congé sans traitement, congé pour travail à mi-temps, variations des tâches dans l'enseignement), le calcul de l'allocation de fin d'année aurait dû être effectué en tenant compte du traitement de base dû pour le mois de décembre.

Or, dans de telles situations de changement de tâches en cours d'année, l'Administration du Personnel de l'Etat n'a pas tenu compte du traitement de base dû pour le mois de décembre mais a déterminé le montant à allouer à titre d'allocation de fin d'année sur base de la moyenne des tâches payées au cours de l'année de référence. Malgré les observations répétées de la Chambre des comptes, certaines allocations de fin d'année continuent à être calculées de façon non conforme aux textes légaux. Il s'ensuit que certains agents de l'Etat touchent des allocations de fin d'année dont le montant est inférieur à celui légalement dû“.

Au cours de sa réunion du 5 novembre 2001, la commission a évoqué la problématique avec M. le Secrétaire d'Etat à la Fonction publique. Le secrétaire d'Etat a estimé qu'il est vrai que le texte de loi n'est pas correctement appliqué par l'administration du personnel de l'Etat, puisque cette dernière essaie d'appliquer dans tous les cas de figure le même raisonnement lors du paiement de l'allocation de fin d'année, c'est-à-dire, qu'elle estime devoir payer cette allocation en fonction des mois de travail effectifs des fonctionnaires concernés, et non en fonction du traitement du mois de décembre. Le secrétaire d'Etat a annoncé au cours de cette réunion que la loi serait prochainement adaptée à la pratique administrative qui vise à éviter des situations inéquitables.

La commission demande dès lors au gouvernement de procéder à une modification rapide de cette situation non conforme à la loi.

3. Les services de l'Etat à gestion séparée

La Cour des Comptes, dans son rapport sur les comptes 1998, rappelle l'évolution des services à gestion séparée depuis 1992 et cite l'article 74 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat créant le cadre légal pour les services à gestion séparée:

„(1) La loi budgétaire peut constituer une administration, un établissement ou un service comme service de l'Etat à gestion séparée.

(2) Un règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat fixe, le cas échéant par dérogation aux principes de l'unité, de l'universalité et de l'annualité et aux règles de comptabilité tels que prévus par la présente loi, les règles de la gestion financière et comptable applicables au service à gestion séparée ainsi que les modalités du contrôle de cette gestion par le ministre ayant le service concerné dans ses attributions.“

La Cour rappelle que la loi sur la comptabilité de l'Etat est en vigueur depuis le 1er janvier 2000 et constate que „ni la loi budgétaire pour l'exercice 2000 ni le projet de budget pour 2001 ne prévoient de placer des administrations, établissements ou services sous le régime des services de l'Etat à gestion séparée. De plus, le règlement grand-ducal prévu au paragraphe 2 de l'article 74 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat n'a pas encore été pris“.

Le rapport continue en estimant que „faute de réglementation appropriée, la Cour des comptes se verra confrontée, tout comme la Chambre des comptes, à de réelles difficultés lors de la mise en pratique de ses contrôles qui se basent justement sur la légalité et la régularité des opérations comptables“.

Au cours de sa réunion du 4 février 2002, la commission a reçu le directeur de l'Inspection générale des Finances afin d'examiner la problématique. Le directeur a informé la commission que le gouvernement venait d'adopter le projet de règlement grand-ducal prévu par l'article 74 susmentionné. La commission a entre-temps reçu copie de ce projet. Suite à l'avis du Conseil d'Etat et à l'adoption du règlement, le gouvernement entend encore se conformer aux dispositions de l'alinéa 1er de l'article 74, et ce dans le cadre de la loi budgétaire pour 2003.

La commission demande que le règlement entre en vigueur le plus rapidement possible, afin d'assurer enfin aux services à gestion séparée un cadre légal de fonctionnement et de contrôle.

4. Les transferts

Au cours de l'exercice budgétaire 1998, 764 transferts ont été effectués pour un total de 565.022.665 LUF. Le nombre de transferts était de 786 en 1997, pour une somme globale de 217.185.692 LUF.

La commission ne peut que se rallier à la constatation itérative de la Chambre et de la Cour des Comptes que de nombreuses justifications de décisions de transfert manquent de clarté. Comme dans son rapport sur les comptes 1995 et 1996, la commission demande au gouvernement de veiller à préciser les justifications des transferts.

La commission recommande encore au gouvernement d'analyser les tableaux établis par la Cour des Comptes au sujet des crédits sur- ou sous-estimés, afin de réaliser des prévisions plus correctes dans le cadre du prochain projet de budget.

5. Les marchés publics

Dans son rapport sur les comptes 1995 et 1996, la commission a estimé qu'elle „n'entend pas faire sienne une approche simpliste qui condamne d'office le recours à des procédures autres que la soumission publique. La commission estime cependant que le gouvernement doit respecter la législation en vigueur sur les marchés publics et garantir la transparence des procédures d'adjudication. La pratique des marchés de gré à gré ex post est par contre non justifiable et la commission appelle les ministres et fonctionnaires concernés à une plus grande discipline“.

Dans son avis sur les comptes 1998, la Cour des Comptes rappelle que „la Chambre des comptes a critiqué durant des années que le recours à la procédure d'exception était excessivement élevé pour conclure que le recours aux marchés de gré à gré est devenu la règle. La Cour des comptes ne peut que réitérer cette critique. Si dans certains cas la conclusion d'un marché de gré à gré s'est justifiée au regard des exceptions prévues à l'article 36 sous 2°, tel n'a pas été le cas pour bon nombre d'autres. En effet, un examen systématique des motifs invoqués pour l'application de la procédure d'exception fait ressortir que ces motifs manquent de précision et sont le plus souvent peu convaincants. Dès lors, plusieurs des marchés auraient dû être attribués suite à une mise en concurrence préalable“.

La Cour critique particulièrement la „pratique répréhensible“ de la régularisation ex post de certains marchés de gré à gré. La Cour constate que „la pratique de l'approbation „ex post“ de marchés de gré à gré ne s'est pas améliorée en 1998. Si en 1997 la Chambre des comptes n'a été saisie que de 40 arrêtés du Conseil de Gouvernement, le nombre d'arrêtés „ex post“ se chiffre pour l'exercice 1998 à 59, soit 12,5% des marchés de gré à gré passés par les ministères repris au tableau 20“. La Cour cite ensuite quelques exemples significatifs.

La commission se rallie aux critiques de la Cour et demande au gouvernement d'éviter cette procédure.

Dans ce contexte, la commission rappelle les travaux de la Cour et les siens propres dans le cadre de la nouvelle législation sur les marchés publics. La commission entend prochainement examiner si le projet de loi 4635 tel qu'actuellement en discussion tient compte des recommandations de la Cour et de la commission.

*

IV. SUIVI DU RAPPORT SUR LES COMPTES GENERAUX 1995 ET 1996

Dans son rapport sur les comptes généraux des exercices 1995 et 1996 (projets de loi 4386 et 4500), la commission avait entre autres soulevé deux considérations, dont le suivi n'a pas encore été assuré de manière satisfaisante par le gouvernement.

1. Le rapport de la commission avait évoqué le respect des délais légaux dans ces termes: „La commission regrette que le gouvernement ne soit pas encore à même de respecter les délais prescrits par la loi (en matière de clôture de l'exercice et de dépôt du projet de loi portant règlement des comptes généraux) et encourage vivement le gouvernement à mettre en oeuvre tous les moyens techniques et administratifs afin que la loi sur la comptabilité puisse être appliquée dans son intégralité.“

Force est de constater que la commission a envoyé au ministre du Trésor et du Budget une lettre en date du 12 octobre 2001. Elle constate que „selon les termes de l'article 57, XIV et XV de la loi du 22 décembre 2000 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2001, modifiant certains articles de la loi sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2000 aurait dû être déposé à la Chambre des Députés au plus tard le 31 juillet 2001“.

La commission avait à l'époque pris des explications du ministre, mais lui avait demandé de veiller „à ce que les comptes généraux de l'exercice 2000 soient disponibles au plus vite, en tout cas avant l'adoption du rapport de la Commission des Finances et du Budget, afin de faciliter les travaux de cette commission et de son rapporteur“.

La commission a envoyé un deuxième courrier au ministre en date du 31 janvier 2002. La commission constate que sa „demande n'a pas été suivie d'effet“ et prie le ministre „instamment de déposer le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2000 au plus vite“.

Au cours de sa réunion du 28 janvier 2002, consacrée aux comptes généraux de l'exercice 1999, la commission a évoqué le sujet et constaté que la procédure d'affectation des plus-values de recettes, telle que fonctionnant actuellement ne donne pas satisfaction, puisqu'elle ne permet pas de respecter les délais de clôture de l'exercice tels que prévus par la loi sur la comptabilité de l'Etat.

La commission entend prochainement organiser un échange de vues avec M. le Ministre du Trésor et du Budget à ce sujet.

2. Dans son rapport, 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 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 afin de faire en sorte que l'accélération de la procédure ne se transforme pas en coup d'épée dans l'eau, il est indispensable qu'à l'avenir le gouvernement procède à ce genre d'analyse économique et en fournisse les résultats à la Chambre. Ce n'est qu'à cette condition que les comptes généraux d'un exercice peuvent utilement servir dans le cadre de l'élaboration du budget de l'exercice suivant“.

La commission se doit de constater que sa demande n'a pas été suivie d'effet, ni en ce qui concerne les comptes 1997 et 1998, ni en ce qui concerne les comptes 1999, actuellement en cours d'examen par la commission.

La commission 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 de voter les projets de loi sous rubrique dans la version proposée par le gouvernement.

Luxembourg, le 4 mars 2002.

Les Rapporteurs,

Lucien CLEMENT

Alexandre KRIEPS

Le Président,

Jeannot KRECKE

