

N° 5488³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**portant règlement du compte général de l'exercice 2004**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(2.5.2006)

Par dépêche du 21 juin 2005, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous rubrique qui a été élaboré par le ministre du Trésor et du Budget et qui a été accompagné par un exposé des motifs et une version intégrale du compte général de l'exercice 2004.

La Cour des comptes a publié son rapport général relatif audit projet de loi le 30 novembre 2005 (cf. *Doc. parl. No 5488¹*).

Par courrier du 27 janvier 2006, le Conseil d'Etat a encore été saisi d'un amendement gouvernemental au projet de loi en question, dont le texte a été accompagné par un commentaire.

*

La loi du 19 décembre 2003 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2004 a d'abord été modifiée au cours d'exercice par la loi du 12 mai 2004 modifiant celle du 1er mars 1973 en vue d'autoriser le Gouvernement à accorder la garantie de l'Etat et une aide financière à la Société des foires internationales à Luxembourg et à participer, moyennant l'inscription *ex post* dans le budget pour 2004 d'un crédit budgétaire de 4.179.354 euros destiné à la participation de l'Etat au capital de la Société immobilière du parc des expositions de Luxembourg. La loi budgétaire pour 2004 a encore été modifiée, et la Cour des comptes le relève à juste titre, par la loi du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau, dont l'article 23 modifie l'article 21 de la loi budgétaire pour faire bénéficier de la prime pour sujétions particulières certaines catégories d'expéditionnaires administratifs et techniques relevant de la nouvelle Administration à l'instar des règles valables pour ces mêmes catégories de fonctionnaires affectés à d'autres administrations. Par ailleurs, il y eut une troisième modification de la loi budgétaire pour 2004 par la loi du 8 juin 2004 autorisant le Gouvernement à procéder au recrutement d'agents temporaires de pays tiers pour les besoins de la présidence luxembourgeoise de l'Union européenne au cours du premier semestre 2005. Nonobstant leur impact sur les dépenses de l'Etat, les lois précitées du 12 et du 28 mai 2004 n'ont pas eu d'incidence directe sur les crédits inscrits au budget de 2004.

Au regard des éléments mentionnés ci-avant, le budget définitif de l'exercice 2004 s'est présenté comme suit:

| | <i>Recettes</i> | <i>Dépenses</i> | <i>Excédent</i> |
|--------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| budget courant: | 6.242.721.961 | 5.809.762.601 | 432.959.360 |
| budget en capital: | 149.846.588 | 671.142.299 | (-521.294.711) |
| budget total: | 6.392.568.549 | 6.480.904.900 | (-88.336.351) |

La version initiale du compte général pour 2004 qui se dégage du projet de loi sous examen a, à son tour, été modifiée par l'amendement gouvernemental communiqué au Conseil d'Etat le 27 janvier 2006. Cet amendement fait état de deux modifications à apporter au compte des recettes et dépenses courantes et en capital. La première, qui conduit à une augmentation des dépenses de 1.072,88 euros, serait due à des redressements mineurs effectués en 2005 dans le système comptable interne. La

seconde, qui entraîne une amélioration de 16.712.141,43 euros au niveau du solde reporté, serait due à une imputation erronée sur ce solde d'avances de trésorerie pour rémunérations des agents de l'Etat correspondant à l'exercice 2000.

Après prise en compte des éléments faisant l'objet de l'amendement gouvernemental précité, les paramètres fondamentaux du compte général 2004 se présentent comme suit:

| | | |
|--|-----------------------|---------------------------|
| 1) recettes et dépenses courantes et en capital | | |
| – recettes réalisées: | | 6.734.791.772,75 |
| – dépenses réalisées: | | <u>(6.889.082.228,60)</u> |
| excédent de dépenses: | | (154.290.455,85) |
| 2) report de solde des recettes et dépenses courantes et en capital | | |
| report de solde, fin 2003: | | 506.193.639,35 |
| – excédent de dépenses 2004: | 154.290.455,85 | |
| – avances de trésorerie pour rémunérations des agents de l'Etat: | <u>121.876.053,21</u> | <u>(276.166.509,06)</u> |
| report de solde, fin 2004: | | 230.027.130,29 |
| 3) recettes et dépenses pour ordre | | |
| – recettes pour ordre: | | 3.593.145.466,72 |
| – dépenses pour ordre: | | <u>(3.577.169.778,70)</u> |
| excédent de recettes pour ordre: | | 15.975.688,02 |
| 4) report de solde des recettes et des dépenses pour ordre | | |
| report de solde, fin 2003: | | 10.488.217,21 |
| – excédent de recettes 2004: | | <u>15.975.688,02</u> |
| report de solde, fin 2004: | | 26.463.905,23 |
| 5) comptes de fonds de tiers | | |
| – fonds communal de péréquation conjoncturelle: | | 43.659.127,27 |
| – fonds de dépenses communales: | | 3.830.514,07 |
| – consignations judiciaires: | | 13.630.026,11 |
| 6) fonds spéciaux de l'Etat (total) | | |
| – avoirs, début 2004: | | 2.179.774.673,00 |
| – évolution des avoirs en cours d'exercice: | | <u>(-333.737.419,00)</u> |
| – avoirs, fin 2004: | | 1.846.037.254,00 |
| 7) fonds de couverture de dettes de l'Etat sans incidence budgétaire | | |
| – fonds des signes monétaires émis par le Trésor: | | 110.387.085,11 |
| – fonds des avoirs sur comptes chèques postaux: | | 550.610.843,44 |

Par référence aux données qui précèdent, le tableau suivant établit la comparaison entre le budget modifié de 2004 et le compte général, tel qu'amendé, qui correspond à cet exercice:

| | <i>Budget définitif 2004</i> | <i>Compte général 2004</i> | <i>Variation</i> | |
|---------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|------------------|-------------|
| | | | <i>en valeur</i> | <i>en %</i> |
| <i>Recettes</i> | | | | |
| – courantes | 6.242.721.961 | 6.618.749.595,36 | 376.027.634,36 | + 6,0 |
| – en capital | 149.846.588 | 116.042.177,39 | (-33.804.410,61) | -22,6 |
| Total recettes (1) | 6.392.568.549 | 6.734.791.772,75 | 342.223.223,75 | + 5,3 |
| <i>Dépenses</i> | | | | |
| – courantes | 5.809.762.601 | 5.968.160.031,73 | 158.397.430,73 | + 2,7 |
| – en capital | 671.142.299 | 920.922.196,87 | 249.779.897,87 | +37,2 |
| Total dépenses (2) | 6.480.904.900 | 6.889.082.228,60 | 408.177.328,60 | + 6,3 |
| Excédent de dépenses (2)-(1) | 88.336.351 | 154.290.455,85 | 65.954.104,85 | |

Au regard des données chiffrées précitées, le Conseil d'Etat tient à attirer l'attention sur une différence qu'il a notée entre le rapport général de la Cour des comptes (*doc. parl. No 5488¹*, page 14) et l'article 3 du projet de loi sous avis. Selon la Cour des comptes, le total des avoirs des fonds spéciaux représentait fin 2004 un montant global de 1.846.037.254 euros, alors que le tableau I „Fonds spéciaux de l'Etat“, repris à l'article 3 du projet de loi, établit ce même total à 1.925.037.254,39 euros. Les documents à sa disposition n'ont pas fourni au Conseil d'Etat les informations utiles permettant d'expliquer cette différence de 79.000.000,39 euros.

*

Sur le plan formel, le Conseil d'Etat tient tout d'abord à relever que contrairement aux exigences de l'article 11 de la loi modifiée du 8 juin 1998 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui exige que le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice précédent soit déposé à la Chambre des députés pour le 31 mai au plus tard, le dépôt n'a eu lieu que le 5 juillet 2005 (cf. *doc. parl. No 5488*). La disposition légale précitée n'avait d'ailleurs pas non plus été respectée en 2004, 2003 ou 2002 où le projet de loi portant règlement du compte de l'exercice précédent avait été déposé respectivement le 18 juin 2004, le 19 juin 2003 et le 4 juin 2002. Dans la mesure où il paraît difficile, voire impossible de se tenir à cette exigence légale formelle, le Conseil d'Etat préconise d'envisager une modification utile de l'article 11 de la loi du 8 juin 1998 précitée plutôt que de laisser se répéter ce porte-à-faux légal d'année en année.

*

Les paramètres économiques sur lesquels le Gouvernement s'était fondé en 2003 pour élaborer le budget de 2004 avaient tablé sur une croissance du PIB de près de 3% (en scénario central: 2,8% dans la fourchette des scénarios alternatifs calculés en fonction de l'évolution possible de la conjoncture mondiale et européenne). La hausse de l'emploi intérieur était censée se situer à moins de 1,5% (scénario central: 1,3%), tandis que le taux du chômage avait été estimé à 3,9%. Le Gouvernement avait en outre prévu un ralentissement de l'inflation dont le taux aurait dû s'établir à 1,6%. Ces estimations étaient appelées à s'inscrire à mi-chemin entre les scénarios pessimiste et volontariste de politique économique identifiés préalablement par les experts gouvernementaux.

Dans sa note de conjoncture No 1 de 2005, intitulée „l'économie luxembourgeoise en 2004“, le Stater a dressé un premier bilan de l'évolution des paramètres économiques à la base du budget de l'exercice considéré, en notant d'emblée que, fin 2004, „l'économie luxembourgeoise présente plutôt des signes de convalescence que de santé éclatante“. Le PIB avait effectivement progressé en 2004 de 4,5%, progression due surtout à la croissance soutenue de l'activité économique en fin d'année. L'emploi avait augmenté de 2,5%, parallèlement à un nouvel accroissement du chômage, affichant un taux de 4,2% (y non compris les personnes bénéficiant d'une mesure de mise au travail ou de formation). L'inflation, plus forte que prévue, s'était néanmoins montrée relativement modérée avec 2,2%; l'évolution des prix à la consommation avait été marquée par la poussée des prix énergétiques, toutefois

atténuée par une évolution favorable du taux de change (appréciation de 10% de l'euro par rapport au dollar) et une relative modération de l'inflation sous-jacente.

Et le Statec de se pencher dans cette même note de conjoncture plus particulièrement sur l'évolution des finances publiques pour constater que:

„Comme c'est le cas depuis 2001, les dépenses publiques progressent plus vite que les recettes en 2004, et l'ensemble des administrations publiques doit faire face à un besoin de financement équivalant à 1,1% du PIB. (...)

Le total des recettes fiscales et des cotisations sociales a progressé de 5,7% en 2004: il s'agit d'une légère accélération par rapport à 2003. La hausse la plus élevée est enregistrée auprès des impôts indirects (+20%). Les impôts directs sur les ménages, tout comme les cotisations sociales, affichent des hausses de l'ordre de 8% en 2004, après +10% en 2003. Les impôts collectés sur les revenus et les bénéfices des sociétés ont chuté de presque 20% en 2004, soit l'équivalent de 300 Mio EUR. Ceci est la conséquence retardée de la baisse des résultats dans le secteur financier en 2001 et 2002.

(...) En 2004, les dépenses augmentent de 9,2%, poussées en partie par une formation de capital qui est très dynamique depuis quelques années. (...) Les dépenses des salaires se sont accrues de 6,9% et la consommation intermédiaire a augmenté de 8,1%.

Ainsi, le solde des recettes et dépenses de l'ensemble des administrations publiques s'est une nouvelle fois détérioré. Il passe en 2004, à -282 Mio EUR ou 1,1% du PIB. Il est négatif pour la première fois depuis 1992, le déficit, prévu pour 2003, s'étant muté en excédent en raison des recettes fiscales plus élevées que prévues.“

La Cour des comptes note dans son rapport général précité que les recettes courantes dépassent de 6% les prévisions, contre une régression des recettes en capital effectives de 22,6% ou 33,8 millions d'euros par rapport aux prévisions (à la suite du défaut d'opérer la vente projetée de participations de l'Etat pour un montant de 30 millions d'euros). De leur côté, les dépenses courantes et en capital dépassent de 6,3% le total des prévisions budgétaires à la suite notamment de plusieurs majorations relatives aux dotations de fonds de réserve (+201,1 mio), aux transferts de revenus aux administrations de la sécurité sociale (+77,39 mio), à l'achat de terrains et de bâtiments (+45,36 mio), aux transferts de capitaux aux ménages (+23,93 mio), aux transferts de revenus aux administrations publiques locales (+21,93 mio), aux transferts de capitaux aux écoles privées (+11,18 mio) et aux subventions d'exploitation (+10,95 mio).

Même si par rapport à l'excédent de dépenses déjà retenu au niveau du budget l'écart entre recettes encaissées et dépenses réalisées par l'Etat au cours de 2004 s'est encore creusé, il convient de nuancer ce constat, alors que, contrairement à l'intention du Gouvernement documentée dans le projet de budget, la loi budgétaire n'avait pas autorisé le recours à l'emprunt pour faire face aux besoins financiers de certains fonds d'investissement. C'est pourquoi les fonds d'investissement étatiques ont été crédités de dotations de l'ordre de 200 millions d'euros à charge des disponibilités budgétaires de 2004. Le Statec a, à juste titre, souligné cette formation de capital, particulièrement soutenue au cours des dernières années, qui a permis jusqu'à présent de poursuivre la politique d'investissement à haut niveau dans les équipements collectifs dont le pays a besoin.

Il reste que la croissance budgétaire se maintient à un niveau élevé, phénomène qui se trouve encore intensifié par un compte globalement en hausse par rapport aux prévisions budgétaires tant du côté des recettes que de celui des dépenses. En plus, les dépenses budgétaires augmentent plus rapidement que les recettes, situation qui au cours des dernières années a mené à une détérioration progressive du solde budgétaire, et qui a, pour la première fois depuis le début des années 1990, abouti à un déficit dans le compte budgétaire de 2004, les plus-values de recettes n'ayant pas suffi à compenser l'excédent de dépenses. Cette évolution, contre laquelle le Conseil d'Etat a itérativement mis en garde dans ses récents avis relatifs aux projets de budget et de compte général consécutifs, ne surprend pas parce que l'ensemble des paramètres économiques, fiscaux et budgétaires y tendaient au cours des dernières années. Le déficit résultant du compte général sous avis qui est resté marginal ne devrait pas à lui seul inquiéter outre mesure. L'évolution pluriannuelle, dont il ne constitue qu'une étape, donne par contre à réfléchir, surtout que la détérioration du solde budgétaire à laquelle nous assistons depuis plusieurs années apparaît comme ayant été la plus forte au sein de l'Union européenne entre 2001 et 2004 (cf. avis de la Banque centrale relatif au projet de budget pour l'exercice 2006; *doc. parl. No 5500^{3A}*, session ord. 2005-2006), et que, d'après la Banque centrale, „la hausse des dépenses de l'administration cen-

trale continuerait à excéder le rythme de progression du PIB, même sur des horizons de moyen terme“ (cf. op. cit.).

Il convient encore de noter que, nonobstant la formation dynamique de capital identifiée par le Statec dans sa note de conjoncture précitée, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont diminué de 334 millions d'euros en 2004, soit une régression de plus de 15%. Face à cette situation, la Cour des comptes note cependant dans son rapport général précité que „*l'évolution des dépenses (imputées sur les fonds spéciaux) a été moins rapide que prévue (la variation des dépenses entre le projet de budget 2004 et le compte général 2004 étant de -3,67%)“*. Cette évolution documente, d'une part, une activité d'investissement intense de l'Etat dans les équipements collectifs, mais signale, d'autre part, une diminution critique des provisions budgétaires face à la volonté politique de maintenir les investissements publics à un niveau élevé.

*

Dans son avis du 25 octobre 2005 relatif au projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2003 (cf. *doc. parl. No 5350*³, session ord. 2005-2006), le Conseil d'Etat s'était insurgé contre les graves erreurs d'estimation intervenues en matière de prévisions budgétaires tant des recettes que des dépenses, et il avait proposé de revoir les mécanismes utilisés pour procéder aux évaluations en question. A la lecture du rapport précité de la Cour des comptes, il doit constater que les faiblesses critiquées dans son avis précité se sont retrouvées avec un même ordre de grandeur dans les prévisions budgétaires pour 2004. Il se doit dès lors d'insister une nouvelle fois pour qu'il y soit remédié en vue de l'élaboration des budgets futurs.

Le Conseil d'Etat a encore pris acte que le rapport général de la Cour des comptes a réservé des développements importants sur la façon dont est appliquée la nouvelle législation de 2003 sur les marchés publics. Le dossier soulève à la fois le problème itérativement débattu des dépassements de l'enveloppe budgétaire allouée pour la réalisation de tels projets d'investissement pour compte de l'Etat et la question de l'application correcte des dispositions légales prévues en relation avec la passation des marchés.

Grâce à l'initiative du ministre des Travaux publics, approuvé en cela par la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des députés, la nouvelle procédure en voie d'être mise en place pour évaluer l'opportunité d'un projet d'investissement public à un stade précoce de sa planification et pour assurer un suivi financier et technique rapproché de l'avancement réel tout au long de la planification et de la réalisation promet d'empêcher les écueils budgétaires du passé, régulièrement critiqués par le Conseil d'Etat dans ses avis relatifs à nombre de projets de loi portant approbation des rallonges financières nécessaires pour terminer des projets sous-évalués.

Quant à l'application correcte des dispositions légales régissant l'adjudication des travaux et fournitures pour compte de l'Etat, la nonchalance de certains services publics en charge de la procédure a de quoi surprendre, alors qu'il y va de la gestion correcte des deniers publics confiée à l'Administration et de l'égalité de traitement des fournisseurs entendant participer aux soumissions lancées par les pouvoirs publics. Et le Conseil d'Etat de rappeler qu'en vertu de la loi précitée du 30 juin 2003 les exigences en question ne s'adressent pas seulement aux services étatiques proprement dits, mais incluent également les collectivités territoriales et les associations qu'elles ont pu constituer, ainsi que les organismes de droit public visés par l'article 2 de la loi. Il estime qu'il appartient au Gouvernement non seulement de veiller à l'application correcte des dispositions légales par l'ensemble de ses administrations et services, mais d'assurer parallèlement que les organismes de droit public, établissements publics ou sociétés commerciales avec une forte présence étatique dans le capital social, qui sont également visés, se soumettent avec la même rigueur aux exigences en question. Ses observations formulées dans l'avis précité du 25 octobre 2005 au sujet de la gestion des frais publics d'experts et d'études gardent toute leur valeur dans le contexte sous examen.

Le Conseil d'Etat voudrait encore commenter certaines considérations formelles soulevées dans le rapport général de la Cour des comptes concernant l'exécution de la loi budgétaire du 19 décembre 2003.

C'est à bon escient que la Cour des comptes rappelle que le montant des crédits, inscrits dans le budget en vue de régulariser des dépenses engagées au cours d'un exercice antérieur pour lesquelles les disponibilités budgétaires étaient insuffisantes, est en principe connu d'avance. Et elle s'étonne des différences notées entre les crédits votés au titre de restants d'exercice antérieurs et les sommes effec-

tivement liquidées. Le Conseil d'Etat estime que pareilles différences devraient à l'avenir être évitées dans l'intérêt d'une bonne gestion des crédits budgétaires concernés.

La transparence budgétaire et le souci de pouvoir évaluer à leur juste mesure les transferts de revenus opérés par l'Etat demandent une révision des codes utilisés de façon incorrecte en relation avec un certain nombre de crédits destinés soit à des subventions bénévoles, soit à des aides ou des participations de l'Etat résultant de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles. Le Conseil d'Etat propose de suivre à cet égard les recommandations de la Cour des comptes et de redresser les erreurs qu'elle a détectées, lors de l'établissement des projets de budget futurs.

Il convient également de relever qu'un grand nombre de dossiers concernant le traitement des fonctionnaires et employés de l'Etat a donné lieu à critique lors du contrôle de légalité et de régularité effectué par la Cour des comptes. Comme les dossiers en question revêtent une grande sensibilité tant pour les concernés que pour l'image qu'ils donnent à l'extérieur de la qualité de la gestion des deniers publics, il y a intérêt non seulement à redresser au plus vite les situations incorrectes détectées, mais de mettre en outre en place les conditions aptes à empêcher ces erreurs de se reproduire à l'avenir. Dans le contexte voisin des avances pour rémunérations, la Cour des comptes note qu'il reste à régulariser des avances accordées avant 2003 au montant total de 127.950.545,98 euros dont certaines remontent au-delà de 1988. Il n'est dès lors guère surprenant que des erreurs d'imputation puissent, à l'instar de celle qui a entre autres conditionné l'amendement gouvernemental précité, intervenir lors de l'établissement des comptes généraux. En plus, il semble, à la lumière des remarques afférentes de la Cour des comptes, que la Direction du contrôle financier ne soit pas à même d'exercer sa mission de contrôle en la matière. Ici encore le Conseil d'Etat est d'avis qu'il est urgent de mettre en place les conditions pour régulariser rapidement les avances pour rémunération accordées avant 2003 et de mettre pour l'avenir en place un système de gestion de ces avances, susceptible de permettre à la Direction du contrôle financier d'exercer en la matière la mission qui lui est dévolue par la loi.

*

Le libellé du projet de loi sous examen ne donne pas lieu à observation.

Sous réserve des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat peut dès lors marquer son accord avec la version amendée du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2004.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 2 mai 2006.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

