

N° 4733²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

portant règlement des comptes généraux de l'exercice 1998

*

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(9.10.2001)

Par dépêche du 13 décembre 2000, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat à la demande du ministre du Trésor et du Budget du projet de loi portant règlement des comptes généraux de l'exercice 1998. Le texte du projet était accompagné du rapport de la Cour des comptes sur les comptes généraux de l'Etat de l'exercice budgétaire 1998.

Par dépêche du 10 septembre 2001, les prises de position des départements ministériels sur les observations formulées par la Cour des comptes ont été communiquées au Conseil d'Etat.

La balance des comptes généraux de l'exercice 1998 s'établit comme suit:

A – Recettes et dépenses ordinaires et extraordinaires	
Recettes effectives	190.643.126.550 F
Dépenses effectives	<u>188.613.119.564 F</u>
Excédent de recettes	2.030.003.986 F
Excédent de recettes reporté à la fin de l'exercice 1997	13.328.284.543 F
Excédent de recettes reporté à la fin de l'exercice 1998	15.358.291.529 F
B – Recettes et dépenses pour ordre	
Recettes pour ordre	85.638.202.331 F
Dépenses pour ordre	85.536.311.687 F
C – Recettes et dépenses sur les fonds spéciaux et fonds déposés	
Recettes (y compris une somme de 60.498.713.723 F restée disponible à la clôture de l'exercice 1997)	113.447.647.971 F
Dépenses	40.522.848.654 F
Excédent de recettes à la clôture de l'exercice 1998	72.924.799.317 F

A l'examen des annexes au projet de loi, on constate que par rapport au budget définitif, c'est-à-dire au budget voté pour l'exercice 1998 tel que modifié par les lois subséquentes, le total des recettes et dépenses définitives du compte général présente une différence de respectivement 11,9% et 10,7% par rapport au budget définitif. Les comptes généraux renseignent notamment des plus-values de 17,5 milliards de francs (différence de 10,4%) en ce qui concerne les recettes ordinaires et de 14,4 milliards de francs (différence de 93,3%) en ce qui concerne les dépenses extraordinaires. Cette constatation corrobore la critique adressée par le Conseil d'Etat au projet de budget de l'exercice budgétaire sous revue dans son avis du 4 novembre 1997 qui disait:

„Les plus-values des recettes sont devenues une composante fixe de la politique budgétaire. Des dotations budgétaires, manifestement sous-évaluées dans le cadre de la loi budgétaire, afin de respecter la norme budgétaire, reçoivent par après des dotations supplémentaires moyennant les

plus-values des recettes au moment où sont connus les résultats du compte provisoire. La sous-évaluation systématique des recettes, les plus-values des recettes qu'elle comporte et leur affectation ont pour conséquence que la norme budgétaire n'a plus de signification à partir du moment où elle a servi à justifier la politique budgétaire."

D'après le commentaire, les plus-values „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 (+11,4 milliards)". S'y ajoutent les recettes exceptionnelles provenant de la participation du Luxembourg aux opérations de vente d'or de la Banque nationale de Belgique et des recettes en relation avec l'émission et le retrait de signes monétaires.

La plus-value des dépenses de 18,9 milliards de francs provient à raison de 18,3 milliards des dotations effectuées *ex post* des principaux fonds spéciaux. Même si le Gouvernement soumet entre-temps l'affectation des plus-values budgétaires à la procédure législative et respecte dès lors quant à la forme le contrôle parlementaire sur la politique budgétaire, on ne peut pas constater quant au fond des changements significatifs dans l'approche.

Au vu des différences fondamentales constatées entre le budget définitif et les comptes généraux, les observations de la Cour des comptes sont certes pertinentes du point de vue du respect des principes budgétaires; toutefois, les montants faisant l'objet de critiques ont une importance relative par rapport aux données globales.

En ce qui concerne les *transferts* d'excédents de crédit d'un article budgétaire à un autre, le montant des sommes effectivement liquidées à la suite des opérations de transferts s'élève à 544 millions. A la suite d'une analyse de ces opérations de transfert, la Cour des comptes relève une demi-douzaine de crédits qui, au cours de la période quinquennale 1994 à 1998, ont fait l'objet d'une sous-estimation ou d'une surestimation systématique. Le Conseil d'Etat est d'avis que les crédits devraient faire l'objet d'une appréciation plus correcte au moment de l'établissement du budget.

En ce qui concerne les *crédits non limitatifs*, la Cour des comptes constate que le montant total des liquidations effectuées sur la base d'autorisations de dépassement s'élève à 7,8 milliards pour le budget ordinaire et à 15,6 milliards pour le budget extraordinaire, la cause essentielle pour cette dernière catégorie de dépenses résidant principalement dans l'affectation des plus-values des recettes de l'exercice 1998. La Cour des comptes signale une vingtaine de crédits qui au cours de la période d'observation quinquennale ont fait l'objet d'une sous-estimation. Le Conseil d'Etat constate que dans la majeure partie des cas il s'agit en l'occurrence de crédits portant sur des situations qui échappent à l'emprise des pouvoirs publics. Toujours est-il qu'après une certaine période d'observation, les montants à inscrire devraient faire l'objet d'une nouvelle appréciation. Le Conseil d'Etat ignore toutefois pourquoi une dépense non obligatoire, telle la publication d'un recueil de législation, fasse l'objet de l'inscription systématique d'un crédit non limitatif manifestement sans aucun rapport avec les prix d'impression ayant cours.

Les *restants d'exercices antérieurs*, destinés à la régularisation et au paiement de dépenses engagées au cours d'un exercice antérieur, portent sur 320 millions et ne donnent pas lieu à observation de la part de la Cour des comptes.

La Cour des comptes relève qu'au cours de l'exercice 1998 elle a été saisie de 6 *ordonnances provisoires* portant sur un montant total de quelque 25 millions dont 5 ont été avisées favorablement et une défavorablement.

Sous la rubrique des *comptables extraordinaires*, la Cour des comptes relève qu'au cours de l'exercice quelque 6 milliards ont été mis à la disposition des comptables extraordinaires pour l'exercice 1998. A la clôture de l'exercice au 30 avril 1999, 47 comptables extraordinaires n'avaient pas encore présenté leur compte, de sorte que la Chambre des comptes n'avait pas pu statuer dans les délais légaux sur 472 comptes pour un montant de 489,5 millions. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'une plus grande discipline devrait être exigée à cet égard, notamment de la part des représentations diplomatiques à l'étranger.

En 1998, 1266 *marchés publics* ont été passés, soit une augmentation de 10,4% par rapport à l'exercice antérieur. 41% des marchés ont été passés suivant la procédure de la soumission publique, 2,05 % suivant la procédure de la soumission restreinte et 56,32% suivant la procédure des marchés de gré à gré. Par rapport aux exercices antérieurs, on peut constater un recours plus fréquent à la procédure normale de la soumission publique et une diminution des procédures d'exception. Le Conseil d'Etat est

d'avis que l'appréciation ne peut se faire uniquement au regard du nombre des marchés, mais doit être complétée par une analyse sur l'importance des marchés. Dans son avis, la Cour des comptes analyse les motifs justifiant le recours à la procédure d'exception, critique – à juste titre – les justifications *ex post* de marchés de gré à gré, examine en détail différents marchés, fait rapport de son contrôle sur l'exécution des marchés publics et l'état des décomptes finaux sur les travaux. Le Conseil d'Etat peut se rallier aux conclusions dégagées par la Cour des comptes, même s'il éprouve quelques difficultés à suivre la notion d'atteinte „définitive“ à la loi employée à propos d'une affaire.

Au chapitre traitant de l'*ordonnancement*, la Cour des comptes critique les défauts techniques et les erreurs matérielles. Le Conseil d'Etat est d'avis que l'appréciation de la Cour des comptes gagnerait en poids si le nombre des ordonnances incorrectes par rapport au nombre total des ordonnances émises était indiqué. En ce qui concerne la présentation des ordonnances en dehors des délais légaux, le Conseil d'Etat se rallie aux critiques de la Cour des comptes, d'autant plus que les délais plus courts prévus d'après les nouvelles dispositions législatives risquent d'amplifier le phénomène.

Les *frais de route* vont de pair avec l'activité internationale du Luxembourg. Si l'on accepte que la présence sur le plan international est surtout pour un petit pays une nécessité, le Conseil d'Etat s'interroge pourquoi l'on met en évidence ces frais, en fournissant à ce propos des détails qui ont pour seule finalité de satisfaire à une certaine curiosité. Des règles strictes encadrent ces dépenses; les organes de contrôle surveillent leur emploi. Il échappe au Conseil d'Etat pourquoi la régularisation des avances n'est pas poursuivie avec la rigueur généralement de mise en la matière.

La Cour des comptes consacre un chapitre spécifique aux *agents de l'Etat*. La première remarque concerne la discordance entre fonds avancés et dépenses comptabilisées. Ces discordances sont le résultat de divergences d'interprétations législatives entre la Chambre des comptes et l'Administration du personnel de l'Etat datant de 1986. Ces divergences ont d'ailleurs donné lieu à un contentieux volumineux devant les juridictions administratives. Il est certes important d'opérer une comptabilisation correcte des montants en cause. Toutefois, d'après le Conseil d'Etat, ces considérations comptables ne doivent pas cacher le fait que les agents concernés ont été maintenus pendant plus de dix ans dans l'incertitude en ce qui concerne leur rémunération. Dès lors, le Conseil d'Etat invite la Cour des comptes, la Direction du contrôle financier et l'Administration du personnel de l'Etat à accélérer le règlement de leurs litiges, comme celui signalé sur la détermination de l'allocation de fin d'année en cas de changement de situation au cours de l'année.

Le Conseil d'Etat peut se rallier aux observations de la Cour des comptes en ce qui concerne les *Services de l'Etat à gestion séparée*. Les considérations de la Cour s'appuient en large partie sur les arguments développés antérieurement par le Conseil d'Etat.

Compte tenu de ces observations, le Conseil d'Etat propose l'adoption du projet de loi sous revue.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 9 octobre 2001.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

