

N° 5171⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI**portant règlement du compte général de l'exercice 2002**

* * *

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

(14.3.2005)

La Commission se compose de: M. Henri GRETHEN, Président; M. Norbert HAUPERT, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Alex BODRY, John CASTEGNARO, Lucien CLEMENT, Ben FAYOT, Mme Colette FLESCHE, MM. 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 2002 a été déposé à la Chambre des Députés le 19 juin 2003. Au texte du projet de loi était joint un exposé des motifs. Les annexes relatives au projet de loi ont été communiquées à la Chambre des Députés le 23 juillet 2003 et le 17 juin 2004. Le rapport de la Cour des comptes est parvenu à la Chambre des Députés le 8 décembre 2003. Y étaient incluses les réponses du gouvernement aux points soulevés par la Cour des comptes. Au cours de la réunion du 8 décembre 2003, M. Norbert Hauptert a été désigné comme rapporteur du présent projet de loi.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 4 janvier 2005. Le gouvernement a soumis un amendement au Conseil d'Etat le 14 janvier 2005. La Commission a examiné l'avis du Conseil d'Etat au cours de sa réunion du 14 février 2005. L'avis complémentaire du Conseil d'Etat a été rendu le 22 février 2005.

Le présent rapport a été examiné et adopté par la Commission des comptes et du contrôle de l'exécution budgétaire le 14 mars 2005.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002 a été le deuxième 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.

Les **comptes généraux** de l'exercice 2002 peuvent, suite aux amendements gouvernementaux, être résumés comme suit:

A. – Recettes et dépenses courantes et en capital

I. Recettes	6.200.420.986,64
II. Dépenses	6.200.177.157,72
III. Excédent de recettes	243.828,92
IV. Report du solde des recettes et dépenses	505.860.145,78

B. – Recettes et dépenses pour ordre

I. Recettes pour ordre	3.089.667.111,95
II. Dépenses pour ordre	3.064.437.888,12
III. Excédent de recettes pour ordre	25.229.223,83
IV. Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	10.957.723,45

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

I. Recettes	1.854.997.767,73
II. Dépenses	1.949.135.510,20
III. Excédent de dépenses	94.137.742,47
IV. Report du solde des recettes et dépenses	3.158.039.748,36

Par rapport au budget définitif de l'exercice 2002, les **variations** sont les suivantes:

	Budget définitif 2002	Compte général 2002	Variations	
			En valeur	En %
Recettes				
– courantes	5.935.153.555,00	6.149.413.915,08	214.260.360,08	+ 3,6
– en capital	42.020.329,00	51.007.071,56	8.986.742,56	+ 21,4
Total recettes (1)	5.977.173.884,00	6.200.420.986,64	223.247.102,64	+ 3,7
Dépenses				
– courantes	5.145.880.385,00	5.217.274.196,87	71.393.811,87	+ 1,4
– en capital	853.272.666,00	982.902.960,85	129.630.294,85	+ 15,2
Total dépenses (2)	5.999.153.051,00	6.200.177.157,72	201.024.106,72	+ 3,3
Excédent de recettes (1)-(2)	-21.979.167,00	243.828,92	22.222.995,92	

Les dépenses courantes et en capital effectives dépassent de 3,3% le total des dépenses prévues pour 2002. En valeur absolue, cet écart correspond à 201,02 millions d'euros. Ces dépenses supplémentaires proviennent notamment de la majoration relative:

- à l'achat de terrains et bâtiments dans le pays (+ 65.889.801 euros);
- aux subventions d'exploitation (+ 38.795.611 euros);
- aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+ 37.773.127 euros);
- aux dotations de fonds de réserve (+ 33.159.900 euros);
- aux transferts de revenus aux administrations publiques locales (+ 20.535.745 euros).

Par rapport au compte 2001, la progression des dépenses courantes et en capital a été de 8,64%.

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

Impôts directs	248.813.094,70
Impôts indirects	4.177.764,44
Recettes d'exploitation, taxes et redevances	21.996.054,03
Recettes de participations ou d'avances de l'Etat	23.480.195,71

Remboursements de dépenses	3.796.688,68
Douanes et accises	73.199.270,25
Impôts, droits et taxes	-173.408.553,37
Recettes domaniales	- 4.369.774,27
Recettes d'exploitation et autres	17.164.683,95
Remboursements	-589.064,04
Total	214.260.360,08

– En ce qui concerne le contrôle des **dépenses**, les contrôleurs financiers ont validé 243.828 opérations, dont 35.261 engagements et 208.567 ordonnances pendant l'exercice budgétaire 2002. Etant donné que certaines dépenses ont fait l'objet d'ordonnances collectives, le nombre de créances est plus élevé (465.849 paiements représentant un montant ordonnancé de 11.292.332.065 euros). Ce montant dépasse à première vue 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 2002 s'élève à 20.928.415.254 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 2002 était initialement fixée au 31.12.2002 pour les engagements et au 28.2.2002 pour les ordonnancements. La loi budgétaire pour l'exercice 2003 a cependant prévu de rallonger la période complémentaire d'un mois pour les exercices 2002 et 2003. Les opérations d'ordonnement des dépenses peuvent ainsi se prolonger jusqu'au 31 mars de l'année suivante et les opérations de paiement peuvent se prolonger jusqu'au 30 avril de l'année suivante. Pendant la période complémentaire de l'exercice 2002, le ministre a dû autoriser 29 nouveaux engagements.

Au cours de l'exercice budgétaire 2002, l'intervention des contrôleurs financiers s'est traduite par 744 refus de visa (contre 593 en 2001), alors que 6.200 dossiers incomplets (pour des dépenses autres que de personnel) ont été retournés. Les principales raisons ayant donné lieu à un refus de visa sont:

- engagement ex-post,
- non-respect de la législation sur les frais de route,
- absence de base légale ou base légale non conforme,
- non-respect de la législation sur les marchés publics.

En comparaison avec les comptes de l'exercice 2001, on constate que les refus de visas pour non-respect de la législation sur les marchés publics sont restés plus ou moins constants, alors que ceux pour non-respect de la législation sur les frais de route sont en nette progression.

En ce qui concerne la répartition des refus de visas par département ministériel, on constate que les ministères des Affaires Etrangères et des Travaux Publics rassemblent à eux seuls la moitié des refus.

Suite aux observations et réponses transmises par l'ordonnateur, 105 refus ont été réitérés par la DCF. Finalement, 57 décisions de passer outre au refus de visa ont été prises par arrêtés motivés des ministres des départements ordonnateurs. Ces décisions de passer outre se répartissent comme suit parmi les différents départements ministériels:

– Affaires Etrangères	12
– Fonction Publique et Réforme Administrative	12
– Education Nationale et Formation Professionnelle	8
– Santé	7
– Travail et Emploi	7
– Travaux Publics	5
– Agriculture	4
– Economie	1
– Justice	1

Les dépenses concernant ces décisions de passer outre se réfèrent aux sujets suivants:

– Traitements des fonctionnaires et indemnités des employés	32
– Frais de route et de séjour à l'étranger	12
– Fonds pour l'emploi	7
– Dépenses en matière de cantines scolaires	5
– Travaux Publics	1

Notons encore que, bien que le ministre du département ordonnateur ait le pouvoir de passer outre au refus de visa, 98 dossiers de l'exercice 2002 n'ont pas été clôturés.

*

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 (DCF) et des actions qui ont suivi ces refus. Le présent rapport reprend les motifs les plus marquants.

1. La DCF a refusé son accord à l'égard d'une proposition d'engagement de 139.889 euros concernant cinq marchés de gré à gré pour l'acquisition de mobilier pour la cantine des volontaires de l'armée au motif qu'il n'y avait pas urgence pour contourner la procédure d'un marché public. L'engagement en question a été annulé en fin de compte et le ministère a procédé à une soumission publique sur base d'une nouvelle proposition d'engagement.

2. La DCF a refusé son accord à l'égard d'une proposition de dépense de 39.632 euros concernant le renouvellement de matériel de cuisine d'une cantine scolaire sous régie privée au motif de non-respect du cahier de charge faisant fonction de contrat entre l'Etat et le prestataire privé. En outre, il a été constaté que le préposé des cantines avait outrepassé ses compétences. Le ministère de l'Education Nationale a décidé de passer outre le refus de visa au motif que le fournisseur attendait de plein droit le paiement du matériel fourni.

3. La DCF a refusé son accord concernant une proposition de dépense du ministère du Travail et de l'Emploi de 113.514 euros en relation avec le paiement d'indemnités de départ à divers salariés de firmes touchées par une faillite au motif que les contrats de travail des personnes en question étaient résiliés par la mise en faillite de l'employeur et que par conséquent l'article de la loi disposant que „le salarié lié par un contrat de travail à durée indéterminée, qui est licencié ... a droit à une indemnité de départ“ n'est pas applicable. L'engagement de la dépense a été annulé et remplacé par un nouvel engagement ne tenant pas compte de l'indemnité de départ. Depuis, l'ADEM n'a plus mis en compte cette indemnité de départ dans pareils cas. Par contre, l'indemnité est toujours accordée par l'ADEM au cas où elle est légalement due du fait d'un licenciement régulier par le patron et qu'elle est encore due au jour du jugement déclaratif de la faillite.

4. La DCF a refusé à quatre reprises son accord concernant l'engagement d'une dépense du ministère des Travaux Publics sur base d'un marché de gré à gré relative à une acquisition d'équipement informatique pour les besoins du futur établissement public „Cité des sciences“ en faveur de la firme qui avait déjà procédé à l'étude de développement et de l'implantation des logiciels en question. Finalement, l'établissement public institué par la loi a pris en charge le paiement de la facture.

La Commission des comptes et du contrôle de l'exécution budgétaire (COMEXBU) constate avec satisfaction que les ministères suivent dans beaucoup de cas la DCF dans ses arguments de refuser son visa et que les décisions de passer outre le refus se tiennent dans des limites raisonnables. Tout en exprimant sa compréhension pour des décisions de passer outre au motif de ne pas léser les tierces personnes, la COMEXBU est d'avis que les ministères devraient à l'avenir prendre en considération encore davantage les dispositions légales avant de prendre des engagements financiers.

2. Contrôle intensifié de certaines dépenses

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.

Dans cette optique, la Cour des comptes a contrôlé d'une part les dépenses en capital relatives aux acquisitions de matériel informatique, et les dépenses en relation avec les rémunérations du personnel de l'Etat d'autre part.

2.1. Acquisitions de matériel informatique

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 2002. Elle s'est également intéressée à la gestion du parc informatique de l'Etat.

La Cour des comptes a constaté qu'il existe trois possibilités d'acquisition de matériel informatique. En effet, son financement peut passer par le Centre Informatique de l'Etat, les départements ministériels ou le plan gouvernemental pour la société de l'information (eLuxembourg).

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 n'ont pas fait apparaître d'erreurs significatives.

Dans le cadre du *contrôle de la réalité matérielle*, la Cour des comptes est globalement satisfaite, même si certains fournisseurs ne reprennent pas toujours les numéros de série des appareils sur les factures respectives.

Quelques anomalies ont tout de même été soulevées par la Cour des comptes:

1. Dans son rapport, la Cour des comptes relève qu'en 2002, le Centre de Communications du Gouvernement (CCG) a acquis 30 ordinateurs „haute sécurité“ destinés aux ambassades à l'étranger. Ces machines étaient stockées dans leurs emballages d'origine et assorties de leurs imprimantes depuis novembre 2002 au même endroit que 30 autres ordinateurs acquis au cours de l'exercice budgétaire 2001.

En réponse à cette constatation, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative explique qu'il s'agit d'équipements hautement spécialisés qui nécessitent des droits d'accès et des qualifications très poussées qui sont exclusivement réservées au personnel de cette administration, en raison du caractère extrêmement confidentiel de ses missions.

2. En 2002, le service informatique du ministère de l'Economie a procédé lui-même à la totalité des acquisitions de ses équipements informatiques au lieu de passer par le Centre Informatique de l'Etat. Le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative explique que le Centre Informatique de l'Etat (CIE) ne possède pas le monopole de l'acquisition du matériel informatique pour le secteur public. Il ajoute qu'il existe plus de 20 services informatiques locaux avec une certaine indépendance en matière d'acquisition de matériel informatique au niveau du réseau de l'administration centrale, géré par le Centre Informatique de l'Etat. De plus, au sein de chaque département ministériel, administration et service de l'Etat, un correspondant informatique est désigné pour assumer le rôle de responsable de la bonne gestion du matériel informatique mis à disposition du personnel.

3. L'Administration de l'Environnement ne possède pas d'inventaire de son matériel informatique. D'autre part, une partie du matériel informatique livré en octobre 2002 n'a pas été mis à la disposition des agents parce qu'apparemment sa configuration ne correspond pas aux besoins de l'Administration.

En réponse aux critiques émises, l'Administration de l'Environnement a signalé qu'en matière d'inventaire du matériel informatique une solution globale pour l'Etat est actuellement en discussion, et qu'elle établira un inventaire lors de la prochaine campagne de remplacement des équipements bureautiques.

Concernant la mise en service tardive du nouveau matériel, la même administration soulève que tout changement de plate-forme mène à une charge de travail importante, que les ressources humaines du service informatique sont restreintes et que l'administration doit respecter des aspects juridiques concernant les licences des systèmes d'exploitation.

Le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative explique que le Centre Informatique de l'Etat commande les ordinateurs en fonction des besoins définis par l'administration. Le fournisseur des machines s'occupe en principe de l'installation et du test de chaque machine. Si les administrations ne recourent pas à ce service, il est de la compétence des correspondants informatiques locaux qui sont aussi responsables pour le transfert de fichiers et de programmes de machines existantes.

4. Au Laboratoire national de santé, un inventaire du matériel informatique fait défaut.

Selon le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, la tenue de l'inventaire du matériel informatique est de la responsabilité exclusive du correspondant informatique de l'administration respective.

Conclusions:

ad 1:

Vu le délai d'amortissement très réduit du matériel informatique, la Cour souhaite qu'à l'avenir la *mise en service des équipements se fasse dans les meilleurs délais.*

La COMEXBU ne peut que soutenir la Cour dans sa conclusion.

ad 2 et 3:

La Cour des comptes constate que le Centre Informatique de l'Etat ne peut actuellement que difficilement remplir l'intégralité de sa mission qui consiste à „gérer les équipements informatiques et bureautiques de l'Etat“. En effet, le CIE n'achète plus que 53% du matériel de l'Etat (les dépenses à charge de eLuxembourg exclues).

Le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative estime qu'il faut mettre cette affirmation dans le contexte de la répartition des responsabilités actuellement en vigueur. En ce qui concerne les départements ministériels, administrations et services de l'Etat gérés par le Centre Informatique de l'Etat, ce dernier remplit parfaitement l'intégralité de sa mission qui lui est dévolue par le législateur en fournissant le matériel informatique nécessaire et ce en pleine conformité avec les procédures légales en vigueur, souvent longues et pénibles.

La COMEXBU comprend que les différents ministères et administrations disposant d'un service informatique qualifié sont mieux placés que le Centre Informatique de l'Etat pour définir leurs propres besoins en matériel informatique et qu'il est tout à fait logique qu'ils passent eux-mêmes leurs commandes en matériel. Elle est cependant d'avis qu'il faudrait dans ce cas repenser le rôle du CIE en ce qui concerne l'acquisition de matériel informatique.

ad 3 et 4:

Finally, la Cour recommande l'établissement d'un *inventaire informatisé uniforme pour le matériel informatique* des départements, administrations et services de l'Etat.

Dans ce contexte, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative indique que la recommandation de la Cour des comptes concernant un inventaire informatisé uniforme fera l'objet d'un point à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Bureau de la Commission Interministérielle à l'Informatique.

La Commission des comptes et du contrôle de l'exécution budgétaire ne peut que recommander au ministère de la Fonction Publique de procéder dans les meilleurs délais à l'établissement d'un inventaire informatisé uniforme pour le matériel informatique appartenant à l'Etat.

2.2. Rémunérations des agents de l'Etat

La Cour des comptes a procédé au contrôle portant sur la légalité et la régularité d'un échantillon de dépenses réalisées au cours de l'exercice 2002 et ayant trait respectivement aux traitements des fonctionnaires et aux indemnités des employés de l'Etat. Cet échantillon a couvert 10% du nombre total des fonctionnaires et employés. La Cour a également examiné la conformité des paiements effectués mensuellement par l'Administration du Personnel de l'Etat (APE) avec les textes légaux et réglementaires ainsi qu'avec les pièces composant le dossier des titulaires.

2.2.1 *Communication défailante des pièces relatives aux rémunérations du personnel de l'Etat*

La Cour des comptes déplore la communication défailante des pièces ayant trait aux rémunérations du personnel de l'Etat de la part des départements ministériels, administrations et services de l'Etat. Elle constate que si l'Administration du Personnel de l'Etat a communiqué en 2003 896 décisions individuelles de classement concernant des agents engagés ou reclassés pendant les années 2001, 2002 et 2003, une grande partie des dossiers sélectionnés se sont avérés incomplets, de sorte qu'un nombre considérable de documents justificatifs ont dû être réclamés auprès des départements ministériels concernés.

Dans ce contexte, la Cour rappelle les dispositions de l'article 4 (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes: „Tout document ou toute information que la Cour des comptes estime nécessaires à l'accomplissement de sa mission lui sont communiqués à sa demande, y compris ceux du contrôle interne. En ce qui concerne les documents comptables des organes, administrations et services de l'Etat relatifs aux engagements et aux paiements ainsi que toutes les pièces à l'appui de ces actes, la Cour des comptes peut en exiger une transmission périodique en copie. Il en est de même des documents relatifs aux constatations et aux versements des recettes au Trésor. ...“

La Direction du contrôle financier répond qu'elle n'a pas d'impact sur les documents qui sont mis à la disposition de la Cour des Comptes par l'APE; elle estime qu'il se peut que certains de ces documents aient été transmis par l'APE au Contrôle financier dans le cadre du contrôle ex ante, mais ne sont pas transmis à la Cour des comptes pour effectuer son contrôle ex post.

Le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative explique que la communication de pièces relatives aux rémunérations du personnel de l'Etat se base sur une procédure compliquée et qui présente depuis toujours un certain nombre de désavantages. Il se demande dès lors si cette procédure ne devrait pas être révisée étant donné qu'elle entraîne un surplus de travail énorme aussi bien pour l'APE que pour l'administration concernée, et qu'un nombre réduit de documents est utilisé par la Cour des comptes pour ses contrôles.

La Commission des comptes et du contrôle de l'exécution budgétaire est d'avis que la mise à jour des documents concernant les agents de l'Etat devrait se faire régulièrement sous la responsabilité d'une unité centrale. Elle ne peut qu'encourager le ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative dans ses efforts de procéder à une révision de la procédure de mise à jour des dossiers personnels des agents de l'Etat.

2.2.2 *Dossiers incomplets et observations*

228 des 1.114 dossiers examinés (20,46%) se sont avérés incomplets. Après l'examen contradictoire, 75 documents concernant 41 agents faisaient toujours défaut.

166 des 1.114 dossiers examinés (14,9%) ont donné lieu à 217 observations de la Cour des comptes. Après l'examen contradictoire, la Cour a constaté que 147 dossiers (13,20%) présentent 183 erreurs dont 56 sont contestées par le ministère.

Le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative indique que la mise en place du nouveau système informatisé intégré, actuellement à l'étude et dont la mise en service est prévue pour le 1er janvier 2006, devrait permettre d'éliminer pratiquement toutes les erreurs, tout en réduisant les multiples contrôles manuels actuels à un strict minimum.

2.2.3 *Déficiences structurelles*

Même si les raisons à la base du pourcentage élevé d'erreurs sont multiples, la Cour des comptes met l'accent sur *deux déficiences structurelles* dans la procédure qui sont à l'origine de nombreuses erreurs.

D'une part, le membre du Gouvernement a, en tant qu'ordonnateur, l'initiative des événements qui aboutissent, sous sa responsabilité expresse, à une dépense à charge du budget de l'Etat. La loi lui impose l'obligation de s'assurer de la légalité et de la régularité de ses actes, ce qui présuppose l'existence d'un contrôle interne. Il s'avère toutefois, qu'en matière de traitements des fonctionnaires, d'indemnités des employés et de salaires des ouvriers, l'ordonnateur intervient seulement après que les

rémunérations en question aient été avancées par la trésorerie de l'Etat. Cette pratique est prévue à l'article 63 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

En pratique, la Cour des comptes est d'avis que *la procédure actuelle en matière de régularisation budgétaire des rémunérations des agents de l'Etat néglige le rôle assigné par la loi à l'ordonnateur* concernant plus particulièrement son obligation de s'assurer de la légalité et de la régularité de ses actes. Pour 2002, les ordonnances d'imputation ont été classées sans être signées.

Il apparaît que la procédure en place rend très difficile le contrôle que l'ordonnateur est pourtant amené à exercer aux termes de la loi précitée.

D'autre part, la Cour des comptes constate que la *Direction du contrôle financier*, pour effectuer son contrôle, a opté pour une approche qui se base sur la *vérification des mutations proposées à la validation par l'APE*. Cette approche présente cependant le désavantage que des omissions de mutation ne sont détectées que très tard ou pas du tout. La DCF n'est ainsi souvent pas en mesure de détecter et de redresser un oubli de l'APE relatif à un changement dans la rémunération d'un agent de l'Etat, faute d'informations complètes.

Après l'examen contradictoire, le nombre des employés qui ont ainsi dû attendre entre 2 et 17 mois pour se voir attribuer un avantage pécuniaire relatif à un avancement automatique dans leur carrière auquel ils avaient légalement droit et que l'APE avait oublié de mettre en compte immédiatement en question est passé à 26 unités. 3 fonctionnaires ont également été concernés par ces retards.

La Direction du contrôle financier confirme qu'elle ne vérifie que les modifications de la rémunération d'agents qui lui sont soumises pour accord par les calculateurs de l'APE. Comme le contrôleur financier ne dispose pas encore d'une propre base de données de la situation de carrière des agents de l'Etat et se trouve dans l'impossibilité de reconstituer une telle base de données, il a pris l'option d'opérer ses contrôles au vu des mutations communiquées par l'APE et ce en prévision du développement de la base de données électronique qui sera mise au point dans le cadre du projet SIGEP. Ce n'est qu'au moyen d'une application centralisée permettant de recueillir toutes les informations ayant trait à la carrière des agents de l'Etat et ce à tous les niveaux et concernant tous les paramètres ayant un impact sur la détermination de la rémunération de l'agent que le contrôle financier pourra effectuer un tel contrôle de façon efficace.

La Direction du contrôle financier estime finalement que le mode de contrôle ex ante actuel, malgré ses défauts, présente l'avantage que le risque de paiements non dus est écarté et que les rémunérations effectivement versées sont comptabilisées budgétairement en fin d'exercice, alors que sous l'empire de l'ancienne législation les cas litigieux soulevés ex post par la Chambre des comptes se traduisaient par un volume croissant de dépenses réelles mais non renseignées dans les comptes généraux de l'Etat.

La Cour des comptes, dans son rapport spécial sur la mise en application de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, insiste à ce que la DCF continue à centrer ses efforts sur l'amélioration du contrôle des rémunérations et pensions des agents de l'Etat et indique que l'élaboration d'une base de données centralisée concernant les informations ayant trait à la carrière des agents serait d'un grand soutien à cet effet.

A ce sujet, le Directeur du Contrôle Financier confirme les remarques faites par la Cour au sujet du contrôle exclusif de la part de la DCF des dossiers des agents de l'Etat dont le traitement est susceptible de changer sur base de mutation. Il ajoute que l'APE et le ministère de la Fonction Publique développent un système de gestion informatisée des ressources humaines de l'Etat, appelé SIGEP et basé sur SAP, qui permettra de procéder à des contrôles en ligne.

Les membres de la Commission des Comptes et du Contrôle de l'exécution budgétaire recommandent au ministre de la Fonction publique d'impliquer les deux membres du personnel de la Cour des comptes, qui ont une longue expérience dans le domaine des rémunérations des agents de l'Etat, dans les travaux liés au système SIGEP.

En ce qui concerne le calcul des pensions des agents de l'Etat, seul un nouveau programme informatique permettrait de contrôler son exactitude.

2.3. 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.

La Cour des comptes note que suite à une initiative du Trésor de concert avec la DCF, 108 mandats de comptable extraordinaire n'ont pas été renouvelés pour l'exercice 2003 suite à la constatation que les dépenses afférentes pouvaient très bien se dérouler suivant la procédure classique de l'ordonnement via l'application SAP.

20 comptables extraordinaires n'ont pas encore rendu compte au 1er décembre 2002 de 129 crédits pour un montant de 1.881.248 euros qui leur avaient été alloués en 2000.

En ce qui concerne l'exercice 2001, les contrôleurs financiers ont à la date du 21 novembre 2003 passé en revue 563 comptes sur 579, comptes établis par 128 comptables extraordinaires. Un certain nombre de dossiers demeurent en suspens.

Pour ce qui est de l'exercice 2002, les contrôleurs financiers n'ont été saisis à la date du 21 novembre 2003 que de 282 comptes sur 599. Le nombre élevé de comptes en suspens s'explique notamment par l'intervention du contrôle interne préalable du Ministère des Affaires étrangères sur les innombrables comptes des missions diplomatiques.

Entre 1990 et 2000, le Gouvernement a alloué 413 crédits à des comptables extraordinaires pour un montant total de 6.340.169 euros 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 des comptes et du contrôle de l'exécution budgétaire avait, lors du vote du compte général 2001, demandé aux différents comptables extraordinaires de présenter leurs comptes sans délai. Il lui semble que depuis, le gouvernement a bien suivi sa politique de réduction du nombre des comptables extraordinaires autres que ceux du ministère des Affaires étrangères, alors qu'il se voyait contraint de considérer le recours à la formule du comptable extraordinaire comme étant la règle et non l'exception. La Cour des comptes avait, dans le cadre du compte général 2001, confirmé 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.

*

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il avait dans son avis relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002 remarqué que la croissance du PIB à la base du projet de budget 2002 devrait être revue à la baisse. Il conclut en rappelant que dans son avis relatif à la loi du 6 décembre 2004 relative à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2002 il avait indiqué que „d'un côté, l'estimation budgétaire se rapproche progressivement du résultat global de l'exercice, mais que, de l'autre côté, le montant des plus-values budgétaires disponible pour alimenter les fonds d'investissement se rétrécit considérablement.“.

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.

*

Compte tenu de ce qui précède, 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 14 mars 2005

Le Rapporteur,
Norbert HAUPERT

Le Président,
Henri GRETHEN

