

N° 4857¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

portant règlement des comptes généraux de l'exercice 1999

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(22.10.2002)

Par dépêche du 22 octobre 2001, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi portant règlement des comptes généraux de l'exercice 1999. Le texte du projet de loi, élaboré par le ministre du Trésor et du Budget, était accompagné d'un exposé des motifs et des annexes chiffrées du compte général.

Le rapport de la Cour des comptes sur les comptes généraux de l'exercice 1999 a été transmis au Conseil d'Etat par dépêche du 21 novembre 2001.

Au moment d'émettre le présent avis, le Conseil d'Etat n'était pas en possession d'une prise de position de la part d'un département ministériel.

A titre de remarque préliminaire, il y a lieu de signaler que les comptes généraux pour l'exercice 1999 ont été établis en francs luxembourgeois. Tous les montants indiqués dans le présent avis sont donc exprimés en francs luxembourgeois.

La balance des comptes généraux de l'exercice 1999 s'établit comme suit:

<i>Recettes et dépenses extraordinaires</i>	
Recettes effectives	200.715.570.596 F
Dépenses effectives	195.861.456.042 F
Excédent de recettes	4.854.114.554 F
Excédent de recettes reporté à la fin de l'exercice 1998	15.358.291.529 F
Excédent de recettes reporté à la fin de l'exercice 1999	20.212.406.083 F
<i>Recettes et dépenses pour ordre</i>	
Recettes pour ordre	99.109.248.557 F
Dépenses pour ordre	98.674.122.308 F
<i>Recettes et dépenses sur les fonds spéciaux et fonds déposés</i>	
Recettes (y compris une somme de 72.924.799.317 F restée disponible à la clôture de l'exercice 1998)	124.413.389.809 F
Dépenses	54.130.010.707 F
Excédent de recettes à la clôture de l'exercice 1999	70.283.379.102 F

A l'examen des annexes du projet, on constate que par rapport au budget définitif, c'est-à-dire par rapport au budget voté pour l'exercice 1999, tel que modifié par les lois subséquentes, les variations suivantes peuvent être constatées:

	<i>Budget définitif (millions)</i>	<i>Compte général (millions)</i>	<i>Variations</i>	
			<i>En montants</i>	<i>en %</i>
Budget ordinaire				
Recettes	179.888,2	200.603,1	20.714,9	11,5
Dépenses	163.808,0	165.144,6	1.336,6	0,8
Excédents	16.080,2	35.458,5	19.378,3	–
Budget extraordinaire				
Recettes	150,1	112,5	- 37,6	- 25,1
Dépenses	16.056,6	30.716,9	14.660,3	91,3
Excédents	- 15.906,5	- 30.604,4	- 14.697,9	–
Budget total				
Recettes	180.038,3	200.715,6	20.677,3	11,5
Dépenses	179.864,6	195.861,5	15.996,9	8,9
Excédents	173,7	4.854,1	4.680,4	–

Globalement, le compte général présente par rapport au budget définitif une différence de 11,5% en ce qui concerne les recettes et de 8,9% en ce qui concerne les dépenses.

D'après les commentaires fournis, les plus-values les plus significatives au niveau des recettes sont à constater en ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée (5,9 milliards), la taxe d'abonnement (3,8 milliards), l'impôt retenu sur les traitements et salaires (2,8 milliards), la part luxembourgeoise des recettes communes de l'UEBL (2,7 milliards), les droits d'enregistrement (2,1 milliards), l'impôt sur la fortune (1,5 milliard) et l'impôt sur les revenus des capitaux (1,2 milliard). Les effets de la réforme tarifaire réalisée en 1998 se sont répercutés avant tout au niveau de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par voie d'assiette, qui accuse une moins-value par rapport aux estimations. L'augmentation importante des recettes par rapport aux prévisions s'explique par une croissance du PIB pour 1999 de 9,9%.

Compte tenu des plus-values de recettes réalisées, des dotations de 17,5 milliards ont été effectuées dans le cadre de la loi du 22 décembre 2000 sur l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice budgétaire 1999 au profit des fonds spéciaux.

Dans son rapport sur les comptes généraux de l'Etat de l'exercice budgétaire 1999, la Cour des comptes rappelle que le budget de l'Etat pour l'exercice 1999 a encore été exécuté sous le régime de la loi modifiée du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat.

A l'instar des années précédentes, la Cour des comptes a examiné un certain nombre d'opérations budgétaires. Le Conseil d'Etat n'entend pas commenter les observations de la Cour des comptes concernant le budget pour ordre et l'ordonnancement des dépenses, alors que la nouvelle législation sur la comptabilité de l'Etat a apporté à cet égard des changements significatifs.

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 transfert s'élève à 781 millions. A la suite d'une analyse de ces opérations de transfert, la Cour des comptes relève que par rapport à ses observations relatives à l'exercice 1998 quatre crédits sont sous-estimés ou surestimés de façon systématique. Même si l'on constate une légère amélioration à cet égard par rapport à l'exercice précédent, le Conseil d'Etat tient à rappeler que les crédits sous-estimés ou surestimés systématiquement 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 8,4 milliards pour le budget ordinaire et à 15,7 milliards pour le budget extraordinaire, la cause essentielle pour cette dernière caté-

gorie de dépenses résidant principalement dans l'affectation des plus-values des recettes de l'exercice 1999. Les tableaux publiés par la Cour des comptes renseignent quelque 30 crédits sous-estimés de façon systématique et presque une centaine de crédits non limitatifs dépassés de plus de 50%. 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.

La Cour des comptes relève qu'au cours de l'exercice 1998 elle a été saisie d'une seule *ordonnance de paiement provisoire* portant sur un montant de 420.000 francs émise en 1995.

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 2000, 39 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 271 comptes pour un montant de 465,6 millions. Même si à cet égard on peut constater une légère amélioration, le Conseil d'Etat est d'avis qu'une plus grande discipline devrait être exigée, notamment de la part des représentations diplomatiques à l'étranger. L'importance des charges représentatives ne saurait dispenser d'une certaine rigueur administrative.

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 remontant à 1986. Ces divergences ont d'ailleurs donné lieu à un contentieux volumineux devant les juridictions administratives. Le Conseil d'Etat ne veut pas entrer à son tour dans cette discussion, à laquelle il conviendrait pourtant de mettre un terme dans un proche avenir, alors que les avances non régularisées, portant sur plus de douze années, se chiffrent actuellement à quelque 5 milliards.

En 1999, 1163 *marchés publics* ont été passés, dont 40% suivant la procédure de la soumission publique, 3% suivant la procédure de la soumission restreinte et 56,75% suivant la procédure des marchés de gré à gré. Sur la période d'observation 1997 à 1999, on note une diminution de 7,4% des marchés de gré à gré. Toutefois, l'on constate que la régression du nombre de ces marchés est beaucoup plus faible pour le département des Travaux publics qui a réalisé en 1999 53,9% des marchés publics. Dans son rapport, 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.

Suite à un examen technique des problèmes de comptabilisation résultant de l'affectation de l'excédent des recettes d'un exercice par le biais de la procédure législative, la Cour des comptes se penche sur l'alimentation erronée des fonds spéciaux. Après avoir relevé au passage le détournement de quelque 5 milliards destinés au Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières au profit du Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, la Cour soulève la question du maintien des comptes bloqués des hôpitaux malgré le fait que le rapport parlementaire 4417 du 26 mars 1998 et la résolution y relative de la Chambre des députés, adoptée le 2 avril 1998, ont retenu que „le système des comptes bloqués ou affectés exclut le contrôle normal de la Chambre des Comptes et de la Chambre des Députés en ce qui concerne le détail des engagements effectifs“. La Cour des comptes rappelle que la Chambre des députés avait décidé par la suite que le système des comptes bloqués devrait être régularisé dans le cadre de la création d'un fonds spécial prévu au projet de loi sur les établissements hospitaliers, qui a été adopté par la suite.

Le Conseil d'Etat tient à rappeler que ni un rapport parlementaire, ni une résolution de la Chambre des députés n'a d'effets juridiques. Leur portée est exclusivement politique.

Au cours des discussions politiques qui ont suivi la publication du rapport de la Cour des comptes, il a été renvoyé à l'article 47 de la loi du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999 qui dit en l'occurrence: „Jusqu'à l'apurement de tous les comptes dits „bloqués“ des hôpitaux ayant bénéficié d'aides à l'investissement au titre de la loi modifiée du 31 juillet 1990 ayant pour objet de garantir des prestations hospitalières conformes aux besoins du pays, la dotation du fonds des investissements hospitaliers peut être faite à partir desdits comptes „bloqués“.“

Au vu de la genèse de cette disposition, il paraît du moins hasardeux d'affirmer que les comptes bloqués étaient régularisés par l'effet de cette disposition. En effet, dans son avis du 10 novembre 1998 sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1999, le Conseil d'Etat observe que

„l'article 45 (devenu l'article 47) prévoit l'imputation des avoirs des comptes bloqués alloués jusqu'au 31 juillet 1998 dans l'intérêt des projets d'investissements hospitaliers en recette du fonds d'investissements hospitaliers. Par contre l'article 48, (devenu l'article 50) qui institue un nouveau fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales, dit au paragraphe (4) que „jusqu'à l'apurement de tous les comptes dits „bloqués“ des organismes gestionnaires de services sociofamiliaux ayant conclu une convention de fonctionnement ou une convention de construction avec l'Etat, la dotation du fonds peut être faite à partir desdits comptes „bloqués“ “. Le Conseil d'Etat, qui à différentes occasions a critiqué l'existence des comptes bloqués, ne peut admettre que leur apurement se fasse d'après des procédures différentes suivant les départements ministériels concernés. Même s'il est dans l'ordre des choses que les avoirs des comptes bloqués doivent être imputés comme recettes dans les fonds spéciaux, du moment qu'un tel fonds est créé en vue de la réalisation d'objets spécifiques, cette approche ne semble guère réaliste. En effet, les montants figurant sur les comptes bloqués ont été intégrés dans les comptabilités des organismes bénéficiaires et affectés, du moins en partie, à des dépenses. On doit dès lors les considérer comme avances faites par les fonds spéciaux. Aussi le libellé de l'article 45 serait-il à remplacer par une disposition transitoire s'inspirant du libellé du paragraphe (4) de l'article 48“.

Dans son avis complémentaire du 8 décembre 1998, le Conseil d'Etat constate que

„le nouveau libellé proposé pour l'article 45 va dans le sens indiqué par le Conseil d'Etat en retenant la même procédure pour l'apurement des comptes bloqués dans le domaine des investissements hospitaliers que celle prévue pour l'apurement des comptes bloqués dans le secteur sociofamilial“.

De l'avis du Conseil d'Etat, l'article 47 en discussion n'a pas eu pour effet l'abrogation des comptes bloqués et l'intégration de leurs avoirs dans les fonds spéciaux, mais a permis l'utilisation de leurs avoirs à titre d'avances pour couvrir les frais en relation avec le financement des infrastructures hospitalières jusqu'au moment de leur apurement, c'est-à-dire jusqu'au moment où ces comptes n'accusaient plus de solde positif.

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

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 octobre 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER