

**N° 5488<sup>4</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

---

# **PROJET DE LOI**

**portant règlement du compte général de l'exercice 2004**

\* \* \*

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

(23.10.2006)

- I. Introduction et travaux de la Commission
- II. Considérations générales
  - 1. Comptabilité budgétaire et comptabilité générale
  - 2. Le contexte économique
  - 3. Modifications postérieures de la loi budgétaire
  - 4. Le compte général de l'exercice 2004
  - 5. Délai de clôture et de présentation du compte
  - 6. Le contrôle financier
- III. Considérations particulières
  - 1. Le budget pour ordre
  - 2. L'affectation des plus-values
  - 3. Les fonds spéciaux
  - 4. Contrôle intensifié de certaines dépenses
    - 4.1. Les transferts de revenus
    - 4.2. Les rémunérations des agents de l'Etat
  - 5. Les transferts de crédits
  - 6. Les restants d'exercices antérieurs
  - 7. Les marchés publics
  - 8. Le suivi financier des grands projets d'infrastructure
  - 9. Les décomptes finaux
  - 10. Les comptes extraordinaires
- IV. Avis du Conseil d'Etat

\*

La Commission se compose de: M. Henri GRETHEN, Président; M. Robert MEHLEN, Rapporteur; MM. François BAUSCH, John CASTEGNARO, Lucien CLEMENT, Ben FAYOT, Mme Colette FLESCHE, MM. Norbert HAUPERT, Laurent MOSAR, Roger NEGRI et Michel WOLTER, Membres.

\*

## I. INTRODUCTION ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le projet de loi portant règlement des comptes généraux de l'exercice 2004 a été déposé à la Chambre des Députés le 5 juillet 2005. Ce dépôt ainsi que l'examen du projet de loi font l'objet des articles 104 et 105 de la Constitution, de l'article 5(1) de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes et des articles 10, 11 et 12 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Au texte du projet de loi était joint un exposé des motifs. Le rapport général de la Cour des comptes est parvenu à la Chambre des Députés le 30 novembre 2005. Y étaient incluses les réponses du gouvernement aux points soulevés par la Cour des comptes. Au cours de la réunion du 3 octobre 2005, M. Robert Mehlen a été désigné comme rapporteur du présent projet de loi.

Le Gouvernement a soumis un amendement au Conseil d'Etat concernant certaines corrections plutôt mineures au niveau des dépenses le 27 janvier 2006. Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 2 mai 2006. La Commission a examiné l'avis du Conseil d'Etat au cours de sa réunion du 2 octobre 2006.

Le présent rapport a été examiné et adopté par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes le 23 octobre 2006.

\*

## II. CONSIDERATIONS GENERALES

### 1. Comptabilité budgétaire et comptabilité générale

La loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat dispose dans son article 13 (1) que „*La comptabilité de l'Etat se compose d'une comptabilité budgétaire et d'une comptabilité générale*“. L'article 15 de la même loi précise que „*La comptabilité générale retrace, selon la méthode dite de partie double, l'intégralité des recettes et des dépenses de l'Etat ainsi que ses avoirs et ses engagements afin d'établir une situation patrimoniale sous la forme d'un bilan financier arrêté au 31 décembre*“.

Avant d'examiner en détail certains aspects du projet de loi concernant les comptes de l'Etat de l'année 2004, il y a lieu de préciser qu'au sujet de cette dernière exigence de la loi sur la comptabilité de l'Etat la situation n'est pas encore satisfaisante puisque les comptes présentés par le Gouvernement ne reflètent que le résultat d'une comptabilité budgétaire, ne permettant guère une appréciation globale de la situation patrimoniale de l'Etat à la fin de l'exercice comptable.

### 2. Le contexte économique

Il est rappelé que 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 2,8%. La hausse de l'emploi intérieur était censée se situer à moins de 1,5%, 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%.

En réalité, le PIB a progressé en 2004 de 4,5%, progression due surtout à la croissance soutenue de l'activité économique en fin d'année. L'emploi a 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). Avec 2,2%, l'inflation était plus forte que prévue tout en restant relativement modérée.

Suite à cette évolution économique plus favorable que prévue, les **plus-values de recettes** se présentent comme suit:

Impôts directs	166.537.779,60
Impôts, droits et taxes	106.354.403,74
Douanes et accises	95.086.511,02
Autres recettes courantes effectuées par la Trésorerie	10.460.001,16
Recettes domaniales	9.271.914,47
Recettes versées par les comptables extraordinaires	4.610.876,89
Recettes d'exploitation	4.516.822,81
Impôts indirects	3.598.743,59
Recettes versées par la sécurité sociale	2.677.707,32
Recettes versées par les organisations internationales	1.909.391,08
Remboursements de dépenses	347.687,13
Remboursements effectués par les sociétés	792,07
Remboursements	-154.080,69
Recettes et bénéfices versés par les établissements publics	-265.713,21
Participations dans les sociétés privées	-451.147,07
Recettes de participations ou d'avances de l'Etat	-489.144,08
Recettes versées par les communes	-637.568,58
Recettes d'exploitation et autres	-6.576.512,79
Recettes d'exploitation, taxes et redevances	-20.770.830,10
<b>Total</b>	<b>376.027.634,36</b>

Dans ce contexte, le **Conseil d'Etat** rappelle qu'il s'était insurgé, 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<sup>3</sup>*), 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. Il constate que les faiblesses critiquées dans son avis précité se sont retrouvées avec un même ordre de grandeur dans les prévisions budgétaires pour 2004. Il insiste donc une nouvelle fois pour qu'il y soit remédié en vue de l'élaboration des budgets futurs.

Dans son rapport relatif au projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2003, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes avait déjà reconnu la réalité du problème soulevé par le Conseil d'Etat. Elle avait néanmoins relevé qu'au cours des derniers exercices l'estimation des recettes a nettement gagné en fiabilité. Au niveau des dépenses, il avait été constaté que les transferts de crédits et les dépassements de crédits non limitatifs sont largement les plus fréquents dans le chef du ministère des Travaux publics.

### 3. Modifications postérieures de la loi budgétaire

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 en 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 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'expédientaires 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.

#### 4. Le compte général de l'exercice 2004

Au vu de ce qui précède, le compte général 2004, compte tenu de l'amendement gouvernemental du 27 janvier 2006, se présente comme suit:

##### A. Recettes et dépenses courantes et en capital

I.	Recettes	6.734.791.772,75
II.	Dépenses	6.889.082.228,60
III.	Excédent de dépenses	154.290.455,85
IV.	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	489.904.258,38

##### B. Recettes et dépenses pour ordre

I.	Recettes pour ordre	3.593.145.466,72
II.	Dépenses pour ordre	3.577.169.778,70
III.	Excédent de recettes pour ordre	15.975.688,02
IV.	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	26.463.905,23

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

I.	Recettes	2.156.473.987,62
II.	Dépenses	2.314.292.651,51
III.	Excédent de dépenses	157.818.663,89
IV.	Report du solde des recettes et dépenses	2.647.154.850,39

Par rapport au budget définitif de l'exercice 2004, les **variations** sont les suivantes:

	<i>Budget définitif 2004</i>	<i>Compte général 2004</i>	<i>Variations</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
<b>Excédent de dépenses (2)-(1)</b>	<b>88.336.351</b>	<b>154.290.455,85</b>	<b>65.954.104,85</b>	

En ce qui concerne les catégories de recettes les plus importantes les chiffres présentés par la Cour des comptes donnent l'image suivante:

Impôts indirects et prélèvements	3.210.280.470
Impôts directs	3.079.947.780
Vente de biens non durables et de services	91.607.478
Autres produits du patrimoine	69.041.784
Intérêts de créance	67.805.424
Vente de terrains et de bâtiments	60.962.249

Dans sa note de conjoncture No 1/2005, le Statec constate „que la hausse la plus élevée est enregistrée auprès des impôts indirects (+20%). Les impôts directs sur les ménages ... 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“.

Les catégories de dépenses les plus importantes se présentent comme suit:

Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	2.285.436.709
Salaires et charges sociales	1.259.487.691
Dotations de fonds de réserve	1.238.589.605
Achat de biens non durables et de services	338.714.063
Transferts de revenus aux administrations privées	285.143.089
Subventions d'exploitation	255.308.640
Transferts de revenus aux ménages	228.758.613
Transf. de rev. autres que des subv. d'exploit. aux entreprises	151.593.361
Transferts de revenus aux administrations publiques locales	102.367.490
Remboursement de la dette publique consolidée	80.000.000

Les dépenses courantes et en capital effectives dépassent de 6,3% le total des dépenses prévues pour 2004. En valeur absolue, cet écart correspond à 408,18 millions d'euros.

Ces dépenses supplémentaires proviennent notamment de la majoration relative:

- aux dotations de fonds de réserve (+ 201.107.380,01 euros);
- aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+ 77.390.938,34 euros);
- au remboursement de la dette publique (+ 75.000.000 euros);
- à l'achat de terrains et bâtiments dans le pays (+ 45.360.059,37 euros);
- aux transferts de capitaux aux ménages (+ 23.925.488,39 euros);
- aux transferts de revenus aux administrations publiques locales (+ 21.933.018,80 euros);
- aux transferts de capitaux aux écoles privées (+ 11.176.384,34 euros);
- aux subventions d'exploitation (+ 10.945.087,60 euros).

Par rapport au compte 2003, la progression des dépenses courantes et en capital a été pratiquement la même, à savoir 6,24%.

Dans son avis, **le Conseil d'Etat** constate „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 ... Il convient encore de noter que,

*nonobstant la formation dynamique de capital identifiée par le Statec dans sa note de conjoncture No 1/2005, les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont diminué de 334 millions d'euros en 2004, soit une régression de plus de 15%“.*

Dans ce contexte il n'est pas sans intérêt de faire une brève comparaison des résultats globaux des exercices précédents:

<i>Compte général</i>	<i>Excédent (en euros)</i>
2004	-154 290 455,9
2003	79 333 493,6
2002	59 243 828,9
2001	2 384 839,3
2000	2 197 534,9

### 5. Délai de clôture et de présentation du compte

La clôture légale de l'exercice 2004 était fixée au 31.12.2004 pour les engagements et au 28.2.2005 pour les ordonnancements. La loi budgétaire pour l'exercice 2004 a cependant prévu de rallonger la période complémentaire d'un mois (c'était déjà le cas 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.

Dans son avis, le **Conseil d'Etat** relève 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. Il ajoute que la disposition légale précitée n'avait d'ailleurs pas non plus été respectée en 2004, 2003 ou 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 membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes ne partagent pas l'avis du Conseil d'Etat. Ils insistent cependant sur un dépôt du projet de loi portant règlement du compte général dans les délais prescrits par la loi.**

### 6. Le contrôle financier

– En ce qui concerne le contrôle des dépenses, les contrôleurs financiers ont validé 259.309 opérations, dont 35.866 engagements et 223.443 ordonnances pendant l'exercice budgétaire 2004. Etant donné que certaines dépenses ont fait l'objet d'ordonnances collectives, le nombre de créances est plus élevé (473.302 paiements représentant un montant ordonnancé de 12.882.263.148 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 2004 s'élève à 22.686.999.252 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.

– Au cours de l'exercice budgétaire 2004, l'intervention des contrôleurs financiers s'est traduite par 458 refus de visa (contre 591 en 2003).

Les principales raisons ayant donné lieu à un refus de visa sont:

- engagement ex-post (28,2%),
- non-respect de la législation sur les marchés publics (21,2%),

- absence de base légale ou base légale non conforme (15,1%),
- erreur d'imputation budgétaire (11,6%).

En comparaison avec les comptes de l'exercice 2003, on constate que les refus de visas pour non-respect de la législation sur les marchés publics sont restés plus ou moins constants. En ce qui concerne la répartition des refus de visas par département ministériel, on constate que le ministère des Travaux Publics rassemble à lui seul un tiers des refus.

Suite aux observations et réponses transmises par l'ordonnateur, 90 refus ont été réitérés par la DCF. Finalement, 46 décisions de passer outre au refus de visa ont été prises par les ministres des départements ordonnateurs. Parmi ces décisions, 25 relèvent de la rémunération du personnel de l'Etat et 9 concernent les marchés publics. Ces décisions de passer outre se répartissent comme suit parmi les différents départements ministériels:

Travaux publics	21
Fonction publique et Réforme administrative	8
Education nationale, Formation professionnelle et Sports	7
Affaires étrangères, Commerce extérieur, Coopération et Défense	2
Justice	2
Etat	1
Culture, Enseignement supérieur et Recherche	1
Finances	1
Santé	1
Travail et Emploi	1
Agriculture, Viticulture et Développement rural	1

Le nombre de dossiers retournés par le contrôleur financier (pour les dépenses autres que de personnel) est passé de 4.400 en 2003 à 4.000 en 2004 (il était encore de 6.000 en 2002).

Notons finalement que, bien que le ministre du département ordonnateur ait le pouvoir de passer outre au refus de visa, 68 dossiers de l'exercice 2004 n'ont pas été clôturés.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes invite le Gouvernement à clarifier dans les meilleurs délais les litiges (ceci aussi dans l'intérêt des bénéficiaires) et à éviter à l'avenir qu'à la date de clôture pareils dossiers ne soient pas clôturés.**

\*

### III. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

#### 1. Le budget pour ordre

Le budget pour ordre tient compte, d'une part, des recettes encaissées par l'Etat pour le compte de tiers et, d'autre part, au niveau des dépenses, des montants alloués aux tiers destinataires. Il concerne donc des fonds qui ne font que transiter par la Trésorerie de l'Etat. Il s'agit donc d'opérations financières qui devraient être budgétairement neutres pour l'Etat.

Néanmoins, on constate que le compte 2004 des recettes et des dépenses pour ordre est en déséquilibre et affiche un excédent de recettes de 15.975.688,02 euros.

La question, comment comptabiliser des excédents qui théoriquement ne devraient pas exister, fait l'objet de réflexions de la part de la Cour des comptes ainsi que du Trésor.

Du point de vue légal, il y a lieu de relever que la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat stipule dans son article 78:

(2) *Si, à la clôture définitive de l'exercice, les recettes excèdent les dépenses, le surplus peut être reporté à l'exercice suivant.*

(3) *Les dépenses pour ordre ne peuvent pas dépasser le montant des recettes correspondantes.*

Or, le tableau 1 du Rapport de la Cour des comptes renseigne qu'une partie des articles budgétaires concernés se soldent par un excédent négatif, ce qui est contraire à la loi.

Les articles 23 à 29 de la loi budgétaire pour l'exercice 2004 prévoient cependant des exceptions de non-compensation en fin d'exercice des recettes et dépenses pour ordre.

A ce sujet, la Cour estime qu'il serait utile que les articles précités de la loi budgétaire renvoient d'une manière expresse aux articles visés du budget pour ordre afin de permettre une meilleure lecture de ce dernier.

Pour certains articles du budget pour ordre, si le solde accuse un excédent à la clôture de l'exercice, la loi budgétaire dispose que celui-ci peut être reporté à l'exercice suivant. Par ailleurs, au vu du solde cumulé au montant de 26.463.905,23 euros des exercices 1988 à 2004, la Cour des comptes relève que les reports des soldes en fin d'exercice ne sont pas tous opérés, alors que l'article 78 (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit la possibilité d'effectuer de tels reports.

En l'absence des opérations de report tendant à établir un équilibre entre recettes et dépenses pour ordre à la clôture de l'exercice, il coule de source que la régularisation des soldes doit être effectuée au cours d'un exercice ultérieur. Mais cette procédure n'est pas prévue dans les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Le directeur du Trésor constate quant à lui qu'en cas d'excédents de dépenses, même si la loi budgétaire donne pour certains articles du budget pour ordre l'autorisation de reporter de tels excédents négatifs, il n'est techniquement pas possible de les effectuer dans SAP.

Quant à l'opportunité d'opérer des reports d'excédents de recettes, le directeur du Trésor émet cependant le commentaire suivant:

„Puisque les articles pour ordre ne fonctionnent pas du point de vue comptable comme les Fonds spéciaux de l'Etat, un report constitue une démarche superfétatoire n'apportant ni un avantage ni un désavantage pour le ministère ordonnateur concerné. En effet, les dépenses à charge du nouvel exercice se font en fonction du soi-disant „crédit voté“ et non en fonction des reports et/ou en fonction des nouvelles recettes.

Par l'effet du report, le compte général afficherait certes un article parfaitement équilibré, mais il s'agirait d'un équilibre artificiel, qui ne reflète plus la réalité. Afin donc de garantir la véridicité du compte général, il est certainement préférable d'afficher les excédents de recettes, de même que les excédents de dépenses, tels qu'ils résultent des opérations effectivement réalisées au cours de l'exercice en question.

En pratique, sans effectuer de report comptable, les Ministères ordonnateurs consultent le tableau „Solde cumulé du budget pour ordre“ établi chaque année par la Trésorerie de l'Etat et publié au compte général pour s'informer de l'avoir disponible à l'endroit sur chacun de leurs articles pour ordre. Ainsi un excédent de recettes cumulé est-il résorbé automatiquement, c.-à-d. sans formalités ni initiatives de part ou d'autre par un excédent de dépenses à l'exercice suivant et vice versa. L'avoir disponible pour chaque article est affiché correctement depuis que la Trésorerie de l'Etat est parvenue en 2004 à redresser un certain nombre d'erreurs comptables qui s'étaient accumulées au fil des années.“

**En absence de commentaires de la part du Conseil d'Etat à ce sujet, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes invite le Gouvernement à réfléchir sur cette problématique qui ne cesse de susciter des remarques de la part de la Cour des comptes et à examiner l'opportunité de supprimer ou de modifier le libellé des références aux reports de nombreux articles du budget pour ordre dans la prochaine loi budgétaire afin d'éviter des conflits avec les dispositions légales afférentes.**

## 2. L'affectation des plus-values

La Cour a passé en revue la procédure de l'affectation des plus-values de recettes budgétaires des années 2002 et 2003 ainsi que la situation des fonds spéciaux telle qu'elle se présente pour l'exercice 2004.

– En ce qui concerne l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice budgétaire 2002, d'un montant total de 59 millions d'euros, la Cour constate que contrairement à la procédure préconisée

pour les exercices 1999 à 2001, l'intégralité de l'excédent des recettes de 2002 a été imputée rétroactivement au crédit des différents fonds spéciaux de l'exercice correspondant, à savoir 2002. Elle est d'avis que cette manière de procéder est critiquable d'un point de vue légal puisque la loi d'affectation des plus-values de recettes budgétaires a été votée à la fin de l'exercice 2004, donc après la clôture légale de l'exercice budgétaire 2002.

Le directeur du Trésor répond à cette critique que „depuis l'exercice 2002, les lois annuelles portant affectation des excédents de recettes d'un exercice donné prennent soin de préciser que cette affectation se fait „à charge de cet exercice“. Etant donné que la loi elle-même la prescrit, cette manière de procéder ne saurait dès lors être critiquable d'un point de vue légal. En présence d'une loi spéciale votée chaque année lorsqu'il existe des plus-values à affecter, point n'est besoin d'une disposition dans la loi générale du 8 juin 1999. Cette approche a en outre l'avantage de respecter la cohérence des exercices et du suivi de l'évolution de la situation budgétaire et financière. Le résultat de l'exercice se trouve ainsi affecté en rapport avec l'exercice et le compte général dûment amendé qui en résulte donne une présentation correcte et complète de l'exécution du budget en cause“.

– La Cour relève ensuite que le projet de loi relative à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2003 prévoit une alimentation supplémentaire de l'ordre de 79 millions d'euros en faveur du Fonds pour l'emploi (40 millions d'euros) et du Fonds de la dette publique (39 millions d'euros). Au moment où elle rédigeait son avis, la Cour a constaté que le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2004 tient déjà compte dudit montant, malgré le fait que la loi sur l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2003 n'ait pas encore été votée. La loi sur l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2003 a été publiée dans le Mémorial du 30 décembre 2005. Ceci explique la différence de 79 millions d'euros dont le **Conseil d'Etat** fait remarque dans son avis.

### 3. Les fonds spéciaux

– En ce qui concerne la situation financière des Fonds spéciaux de l'Etat, la Cour constate une diminution de 15,31% des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au courant de l'exercice 2004. Par rapport aux projections des recettes et des dépenses des projets de budget de 2004 et 2005, cette diminution est moins prononcée que prévue. Ceci s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux ont été, d'une part, plus importantes que prévues (+11,59%) et que, d'autre part, l'évolution des dépenses a été moins prononcée (-3,67%).

– La Cour des comptes constate que le compte général de l'Etat reproduit la situation globale de chaque fonds spécial en se limitant à présenter le total des recettes, des dépenses et des avoirs. Aucune information n'est cependant fournie concernant les projets de construction inscrits en tant que tels. Elle rappelle que le volume I du projet de budget de l'Etat contient des annexes renseignant de manière plus détaillée sur la situation des fonds spéciaux de l'Etat. Le volume II du projet de budget se consacre exclusivement au programme pluriannuel des dépenses en capital.

Afin de permettre une analyse plus approfondie des fonds spéciaux au niveau du compte général, la Cour recommande de mettre à jour les documents publiés lors de la présentation du budget de l'Etat et de les inclure dans le projet de loi portant règlement du compte général. **La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes se rallie à cette demande.**

– La Cour s'est finalement aperçue que, pour huit fonds spéciaux et suite à des erreurs, le système comptable de l'Etat ne présente pas les mêmes montants d'avoirs publiés dans le compte général de l'exercice 2004. Le directeur du Trésor, dans sa réponse à la Cour des comptes, explique qu'il a été établi que les chiffres retenus au compte général 2004 sont exacts.

### 4. 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.

#### 4.1. Les transferts de revenus

Le contrôle intensifié de la Cour a porté sur les dépenses à charge d'articles budgétaires aux codes économiques 31 à 35 et 40 à 44 tels que définis dans la classification BENELUX. Selon les données du compte général 2004, les transferts de revenus de l'Etat représentent environ 3,4 milliards d'euros soit 49,71% des dépenses totales de l'Etat. Les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code 42) se chiffrent à eux seuls à 2,29 milliards d'euros. Compte tenu de la spécificité de ces dépenses, elles n'ont pas fait partie du champ de contrôle de l'analyse de la Cour.

Au-delà d'une analyse et d'un contrôle de l'ensemble des transferts hors sécurité sociale, la Cour s'est plus particulièrement intéressée aux transferts de revenus aux administrations privées (code 33) qui représentent une partie importante des transferts en général et qui ont connu une évolution notable au cours des dernières années (par administration privée, il faut comprendre les organismes sans but lucratif au service des ménages).

D'après le compte de l'exercice 2004, le montant total des transferts au code 33 s'est élevé à un peu plus de 285 millions d'euros. En 2004, ces transferts ont ainsi représenté 4,78% des dépenses courantes ou 4,14% des dépenses totales de l'Etat. Sur ces quelque 285 millions d'euros, d'après les données du compte général 2004, un montant de 133,2 millions d'euros a été dépensé pour des aides, subventions ou participations à caractère légal, réglementaire ou conventionnel et 151,9 millions d'euros pour des subsides à caractère bénévole. La distinction fondamentale au niveau des transferts de la classe 33 réside dans leur caractère soit bénévole, soit obligatoire.

La Cour a constaté qu'entre 2000 et 2004, les dépenses totales de l'Etat ont augmenté de quelque 21%; elles ont augmenté de 79% pour les transferts aux administrations privées, voire de 200% si l'on ne considère que les subsides bénévoles. Ainsi, les subsides à caractère bénévole ont connu une augmentation considérable en étant triplés depuis l'exercice 2000.

La Cour note que l'objectif prescrit dans la circulaire budgétaire pour 2004 qui appelait à des efforts de maîtrise de cette catégorie de dépenses par le réexamen, lors des propositions budgétaires, du bien-fondé des „subventions bénévoles“ quant à leur principe et à leur niveau, n'a pas été atteint.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes invite le Gouvernement à veiller à ce que cette circulaire soit enfin respectée.**

En se basant sur la classification économique BENELUX, la Cour a constaté une utilisation impropre des codes de classification. Elle s'est ainsi aperçue que des dépenses pour participations à caractère légal, réglementaire ou conventionnel imputées à tort à charge d'articles budgétaires de subsides à caractère bénévole ont eu pour conséquence de gonfler les subsides de quelque 80 millions d'euros. A contrario, les participations n'ont été majorées que de 0,2 million d'euros par l'affectation de dépenses qui constituaient en fait des subsides.

D'après les contrôles de la Cour, le montant des subsides s'élève seulement à quelque 72 millions d'euros au lieu de 152 millions d'euros inscrits au budget 2004. En conséquence, les participations s'élèvent à environ 213 millions d'euros au lieu de 133 millions d'euros inscrits au budget 2004.

La Cour a également dressé une liste d'articles budgétaires dont le code de classification est correct, mais dont le libellé est impropre. Elle s'est rendue compte que certains articles budgétaires de l'exercice 2004 destinés à des transferts de revenus excèdent le cadre des codes prévus par la classification BENELUX respectivement se basent sur des codes économiques inexistantes.

#### *Recommandations de la Cour*

Au vu de ces constatations, la Cour est d'avis que les différents intervenants devraient déployer encore plus d'efforts au niveau de l'utilisation correcte des codes économiques actuellement en vigueur ainsi qu'au contrôle des codes utilisés. Elle estime par ailleurs, au vu de l'évolution des exigences budgétaires, qu'une révision de la classification économique, du moins ponctuelle, serait souhaitable afin d'offrir aux départements ministériels les possibilités de classement adaptées à leurs activités. Cette amélioration visée du classement des dépenses budgétaires faciliterait également le travail des instances de suivi et de contrôle telles que la DCF et la Cour des comptes.

Le **Conseil d'Etat** se rallie à ce point de vue. Il estime que 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 et propose de suivre à cet égard les recommandations de la Cour des comptes.

**Dans l'intérêt d'une transparence aussi élevée que possible, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes partage entièrement ces conclusions.**

#### **4.2. Les rémunérations des agents de l'Etat**

Dans le cadre de l'établissement du rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2004, la Cour a procédé au contrôle portant sur la légalité et la régularité d'un échantillon de dépenses réalisées au cours de l'exercice 2004 et ayant trait aux traitements des fonctionnaires respectivement aux indemnités des employés de l'Etat.

Pour l'exercice 2004, ces dépenses étaient de l'ordre de 1,3 milliard d'euros, soit 21,97% des dépenses courantes. Plus de 2.500 dossiers ont été examinés par la Cour des comptes.

##### *Communication défaillante de pièces:*

Par lettre du 4 janvier 2001, la Cour avait prié le ministre du Trésor et du Budget d'intervenir auprès des départements ministériels, administrations et services de l'Etat en vue de se voir transmettre comme par le passé toutes les pièces ayant trait aux rémunérations du personnel de l'Etat. En ce qui concerne notamment l'Administration du Personnel de l'Etat, la Cour des comptes a réitéré à deux reprises (le 19 avril 2001 et le 22 janvier 2002) sa requête de communication des données et documents concernant le personnel. Force est de constater que cette communication de pièces continue à être défaillante. En effet, lors de son contrôle, la Cour s'est rendue compte qu'une partie des dossiers sélectionnés se sont avérés incomplets, de sorte qu'un certain nombre de documents justificatifs ont dû être réclamés auprès des départements ministériels concernés.

Dans ce contexte, la Cour renvoie aux 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 ...*“.

Rappelons, que dans le contexte de l'examen du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2002, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative avait déclaré 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 s'était demandé 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.

Dans son rapport portant sur le règlement du compte général de l'exercice 2002, **la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes** avait été 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 avait encouragé 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. Elle **ne peut que réitérer son encouragement dans ce sens**.

##### *Résultats du contrôle:*

En ce qui concerne les dossiers relatifs aux **fonctionnaires de l'Etat**, 286 dossiers (25,7% des dossiers examinés) se sont avérés incomplets. Après l'examen contradictoire, 217 dossiers restent toujours incomplets de sorte que la Cour n'a pas pu se prononcer sur la légalité et la régularité des dépenses y afférentes.

En ce qui concerne les dossiers relatifs aux **employés de l'Etat**, la situation s'est nettement améliorée par rapport à la situation rencontrée lors du même contrôle dans le contexte du rapport sur le compte général de l'exercice 2002. Toutefois, 177 dossiers examinés (12,63%) se sont avérés incomplets par rapport à 29,4% en 2002.

Pour **l'ensemble des fonctionnaires et employés**, 463 des 2.516 dossiers examinés (18,4%) se sont avérés incomplets. 477 documents justificatifs de paiement d'un total de 533 pièces non communiquées ont été réclamés par la Cour des comptes auprès des départements ministériels concernés. Après l'exa-

men contradictoire, 254 documents concernant 229 agents faisaient toujours défaut (9,10% des dossiers examinés). Dans ce contexte, la Cour a relevé que, lors de la confection de son rapport, aucune pièce relative à la vérification des allocations de famille payées en 2004 ne lui a été transmise. D'autre part, 242 des 2.516 dossiers examinés (9,61%) ont donné lieu à 280 observations de la Cour des comptes. Après l'examen contradictoire, la Cour a constaté que 240 dossiers ont fait l'objet de 278 constatations. Tandis que 113 sont contestées ou non commentées, 165 erreurs ont été par contre favorablement avisées par le ministère.

Donc, à défaut de clarification des 113 constatations restées en suspens, la Cour conclut que 6,55% des dossiers examinés étaient affectés par une irrégularité.

Ces observations concernent, de manière schématique, 5 catégories:

- calcul de la tâche;
- allocation de fin d'année;
- rémunération de base;
- allocation de repas;
- décision d'engagement et de carrière.

Dans son avis, le **Conseil d'Etat** relève que 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 gestion des deniers publics. Il y aurait donc 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.

#### *Imputation des avances pour rémunérations:*

Dans le domaine des rémunérations de ses agents, l'Etat a continué au-delà du 1er janvier 2001 à procéder par paiements d'avances mensuelles. Cette pratique se base sur l'article 63 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui dispose que dans des cas exceptionnels ou inhérents au mode de paiement et suivant des conditions et modalités à déterminer par règlement grand-ducal, le ministre ayant le budget dans ses attributions peut autoriser l'octroi d'avances temporaires de fonds. Le règlement grand-ducal visé à l'article 63 est entré en vigueur début janvier 2003.

D'après l'article 3 de ce règlement grand-ducal, l'octroi d'avances temporaires de fonds par la Trésorerie de l'Etat pour le paiement de dépenses de l'Etat peut être autorisé par le ministre ayant le budget dans ses attributions notamment pour tous les paiements en relation avec les rémunérations des agents de l'Etat. Ces autorisations peuvent être accordées pour une période ne pouvant pas dépasser un exercice budgétaire tout en étant renouvelables.

Pour ce qui est des avances payées à titre de rémunérations des agents de l'Etat lors de l'exercice 2004, un montant de 1,3 milliard d'euros a été ordonnancé et liquidé au moyen de 629 ordonnances d'imputation distinctes.

La Cour a observé que toutes les avances de fonds réellement effectuées en 2004 ont été comptabilisées. Elle rappelle que tous les paiements de rémunérations doivent être soumis au contrôle préalable de la DCF, mais qu'en pratique, seules les rémunérations et les pensions des agents de l'Etat ayant subi, sur initiative de l'APE, une modification d'un mois à l'autre sont validées par la DCF avant de faire l'objet d'un paiement par avances par la Trésorerie.

Au niveau de la phase de régularisation des avances payées à titre de rémunérations des agents de l'Etat, le contrôleur financier ne dispose d'aucun moyen de vérifier la véridicité des montants à imputer, montants que la DCF est appelée à valider à deux reprises, à savoir lors de l'engagement et lors de l'ordonnancement.

Les contrôleurs financiers se contentent de valider les propositions d'engagements générées par le MFPPRA sans pouvoir se prononcer, ni sur l'exactitude matérielle d'un montant proposé à l'imputation d'un article budgétaire donné, ni sur l'intégralité des régularisations effectuées.

A ce sujet, 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.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2002 (document parlementaire 5171), le Directeur du Contrôle Financier avait indiqué que l'APE et le ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative étaient en train de développer un système de gestion informatisée des ressources humaines de l'Etat, appelé SIGEP et basé sur SAP, qui permettrait de procéder à des contrôles en ligne.

Les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes avaient, dans leur rapport relatif à ce projet de loi, recommandé au ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative 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.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes insiste à ce que le système de gestion informatisé des ressources humaines soit mis en service dans les meilleurs délais afin de permettre aux organes de contrôle d'exercer leur tâche telle que prévue par la législation. D'après les informations recueillies par la Commission, vu la complexité de la législation régissant le calcul des rémunérations, ce travail s'avère extrêmement difficile. Il y a donc lieu de réfléchir sur une simplification des dispositions afférentes.**

Au niveau des arriérés d'imputations des années précédentes, l'article 1er du présent projet de loi mentionne que „Le montant de 121.876.053,21 euros, correspondant aux avances de trésorerie pour rémunérations des agents de l'Etat non encore imputées budgétairement et toutes antérieures à l'année 1999, est de même porté au débit du compte „report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital“. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes, tout en notant une différence entre les montants présentés par la Cour des Comptes et ceux mentionnés par le Gouvernement, constate néanmoins avec satisfaction que cette situation, qui avait suscité régulièrement des critiques, a enfin été régularisée et ne devrait donc plus réapparaître à l'avenir.

## 5. Les transferts de crédits

Pour l'exercice budgétaire 2004, le montant des majorations de crédit par voie de transfert s'élève à 33,3 millions d'euros. Le montant des sommes effectivement liquidées à la suite des opérations de transfert s'élève à 31,6 millions d'euros.

Selon les dispositions de l'article 18 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les membres du Gouvernement sont tenus de transmettre au ministre ayant le budget dans ses attributions et au contrôleur financier copie des arrêtés de transfert indiquant la raison justificative de chaque transfert. De même, ces arrêtés sont à communiquer à la Chambre des Députés.

A ce sujet, la Cour a passé en revue les raisons justificatives invoquées à la base de 381 arrêtés de transferts et trouvé que dans 111 cas les justifications des décisions de transfert n'ont pas été suffisamment motivées. Par ailleurs, la Cour est d'avis qu'un certain nombre de transferts ont été opérés à tort à cause d'une classification économique différente. Elle recommande dès lors aux différents départements ministériels de reconsidérer ces crédits budgétaires quant à leur classification économique et ce en concertation avec l'IGF.

La Cour a également analysé les opérations de transferts sur une période de trois ans (comptes généraux 2002 à 2004). Elle s'est rendue compte que, dans très peu de cas, les crédits budgétaires ont été sous- ou surestimés de manière consécutive sur trois exercices. La Cour recommande de reconsidérer l'évaluation de ces crédits pour les exercices budgétaires à venir.

## 6. Les restants d'exercices antérieurs

Les crédits pour restants d'exercices antérieurs sont destinés à la régularisation et au paiement de dépenses engagées au cours d'un exercice antérieur pour lesquelles n'existaient pas de disponibilités budgétaires et dont le règlement est resté en souffrance.

Le montant total des restants d'exercices est généralement connu au moment de l'élaboration du projet de budget. Les sommes liquidées devraient donc correspondre aux crédits votés. Or, la Commission doit constater, comme dans son rapport portant sur le règlement du compte général de l'exercice 2003, que tel n'est pas le cas pour nombre de départements ministériels et demande qu'il soit remédié à la situation.

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

## 7. Les marchés publics

Dans son rapport général, la Cour consacre un chapitre à la nouvelle législation sur les marchés publics pour compte de l'Etat qui est entrée en vigueur le 1er septembre 2003.

D'après les statistiques de la DCF, l'Etat a passé, pendant l'exercice 2004, un total de 1.414 marchés pour un montant de 734,3 millions d'euros. Sur ce total, 602 marchés (42,6%) ont fait l'objet d'une soumission publique tant au niveau national qu'eupéen représentant, en termes de valeur, 514,2 millions d'euros (70%). La part relative des soumissions restreintes et des marchés négociés, qui constituent les dérogations à la règle générale, se chiffre à 57,4% (Livres I et II), ce qui représente 30% de la valeur totale de l'ensemble des marchés conclus.

Au courant de l'exercice 2004, la DCF a émis 97 refus de visa (situation début août 2005) pour non-respect de la législation sur les marchés publics (pour l'exercice 2003, ce chiffre s'élevait à 125). La Cour présente quelques exemples qui font apparaître que les motifs invoqués pour recourir à un marché négocié sont parfois sans justification réelle et constituent une violation pure et simple de la législation afférente.

A ce sujet, le **Conseil d'Etat** ne ménage pas ses critiques: „*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. 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.*“

## 8. Le suivi financier des grands projets d'infrastructure

Sur initiative de la Chambre des Députés et en collaboration avec le ministère des Travaux publics, des réflexions aux fins d'optimiser le suivi financier des grands projets d'infrastructure au niveau de la programmation, de la conception, de la réalisation et de la procédure législative ont eu lieu. Pour ce qui est de la phase de réalisation, il était envisagé de doter les deux grandes administrations d'un système de gestion comptable afin de garantir le suivi d'un projet donné par référence aux différents corps de métiers concernés. De même, le processus de gestion comptable sera redéfini de manière à impliquer davantage les responsables des projets de construction dans la gestion comptable.

De plus, une procédure permettant à la Chambre des Députés de suivre l'évolution de tout projet d'investissement et d'intervenir activement chaque fois que ses prérogatives le requièrent a été mise en place. Le ministère des Travaux publics s'est engagé à présenter tous les six mois à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes de la Chambre des Députés l'état financier des grands projets d'infrastructure.

**A ce sujet, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes remarque que la nouvelle procédure à suivre en matière de préparation et de présentation de grands projets d'infrastructure, dont la dernière version a été arrêtée le 3 avril 2006, devrait contribuer à l'avenir à remédier à certains des problèmes constatés dans le passé et à éviter les décalages exorbitants qui ont parfois dû être constatés entre les estimations à la base des projets votés et les dépenses effectivement engagées.**

Dans son avis, le **Conseil d'Etat** estime que la nouvelle procédure promet d'empêcher les écueils budgétaires du passé, régulièrement critiqués dans ses avis.

La Cour est d'avis qu'une présentation semestrielle de l'état financier de ces projets facilitera certainement la mise au point et l'analyse des décomptes finaux. Cette manière de procéder devrait également permettre d'avoir une liste de tous les projets d'envergure visés par l'article 99 de la Constitution.

Selon la Cour, ces états financiers devraient être établis en tenant compte des dispositions légales en vigueur afin de pouvoir présenter un décompte financier provisoire comportant comparaison du devis établi en vue de la procédure d'adjudication et comparaison, par corps de métiers, du prix adjugé et du coût provisoire engendré, marchés supplémentaires compris.

La Cour, avec ses nouvelles attributions, n'étant pas appelée à faire le suivi systématique de l'exécution des grands projets de construction (ce contrôle incombe à la DCF) estime que l'engagement pris par le ministère des Travaux publics de présenter à des intervalles réguliers le bilan financier des grands projets en cours revête une importance capitale. C'est la raison pour laquelle la Cour est d'avis que ces bilans doivent être également communiqués à la DCF et à la Cour des comptes.

Après examen des différents décomptes qui lui ont été communiqués, la Cour des comptes rappelle que, d'après le ministère, l'adaptation des différents budgets votés a été effectuée selon la formule préconisée par la Cour dans son rapport spécial sur l'adaptation du budget voté des grands projets d'infrastructure. Au moyen du programme SAP, tous les engagements des dépenses ont pu être retracés.

### **9. Les décomptes finaux**

L'article 15 de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics dispose qu'un décompte final doit être établi par le pouvoir adjudicateur pour tous les marchés publics dont la valeur hors TVA dépasse 20.000 euros.

L'article 17 stipule que: „*Pour tous les marchés publics relevant de l'Etat, relatifs à un ouvrage dont le coût dépasse le montant prévu à l'article 80 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le décompte établi suivant les dispositions de l'article 15, est transmis au ministre ayant dans ses attributions le Budget, ainsi qu'à la Chambre des Députés dans un délai ne dépassant pas un an à compter de la réception de la totalité de l'ouvrage. Une justification est à fournir pour tous les dépassements excédant les hausses légales. Ce décompte est contrôlé par la Cour des comptes et soumis à la Chambre des députés avec les observations éventuelles de la Cour des comptes.*“

La Cour a constaté que pour plusieurs infrastructures, le ministère des Travaux publics n'a pas présenté de décompte final tenant compte des exigences légales en la matière ou alors des décomptes à caractère provisoire. Dès lors, la Cour n'a pas pu effectuer son contrôle tel que prévu.

Selon son rapport publié au mois de novembre 2005, les décomptes suivants n'avaient pas encore été présentés à la Cour des comptes:

<i>Objet</i>	<i>Autorisation</i>	<i>Coût estimé en euros</i>
Sanatorium à Vianden	1977	2.280.620
Bâtiment administratif à Ettelbruck	1977	3.173.037
Centre sportif scolaire à Limpertsberg	1977	3.718.403
Nouveau pavillon de l'HNP à Ettelbruck	1977	5.329.711
Centre pénitentiaire à Schrassig	1977/79/80	18.195.385
Lycée technique du Centre, agrandissement	1979 + 1988	12.146.783
Plateau du St-Esprit	1980	35.944.561
IST, équipement de laboratoire	1982	1.636.097
Centre informatique de l'Etat	1983	11.898.889
Foyer pour personnes handicapées à Lullange	1983	1.239.468
Bâtiment administratif p. Parlement européen à Kirchberg	1983 + 1987	77.838.567
Cour de Justice des C.E. à Kirchberg, extension B	1985	32.721.945
Palais de Justice des C.E. à Kirchberg, 2e et 3e extensions	1989 + 1990	64.948.104
Centre pénitentiaire à Schrassig, 1er agrandissement	1992	31.631.214
Centre pénitentiaire à Schrassig, 2e agrandissement	1997 + 2001	36.514.716

– A la fin du mois de septembre 2006, le Ministre des Travaux publics a présenté les décomptes sommaires des quatre premiers projets énumérés dans le tableau et dont les lois de financement remontent à 1977.

Il ressort des explications jointes, que l'administration des Bâtiments publics n'est pas en mesure de présenter ces décomptes sous la forme demandée par la Cour des Comptes puisque pour les projets datant de la fin des années 1970 aucun suivi informatique n'a été réalisé jusqu'à 1981.

En ce qui concerne les projets à partir de 1981, la codification des données disponibles ne permet cependant pas de réaliser un décompte par année et par corps de métier. De plus, ces données n'ont pas pu être transférées dans le programme SAP.

Seules les informations suivantes sont disponibles:

- \* Avant 1977: montant total des liquidations
- \* Après 1977: montant total des liquidations par exercice
- \* A partir de 1981: listes imprimées des liquidations mentionnant le fournisseur, l'exercice, le montant, la référence, la date de la facture et la date de saisie.

De plus, le calcul d'une adaptation budgétaire est impossible, vu le manque de données disponibles. Il en est de même pour les factures de révision de prix qui ne peuvent plus être déterminées.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes regrette cette situation. Elle insiste pour qu'en ce qui concerne les réalisations récentes, les décomptes soient établis aussi vite que possible après réception du chantier. Dans le cas de litiges judiciaires pouvant retarder le décompte définitif pendant plusieurs années, la soumission d'un décompte provisoire serait recommandable.**

– En principe, les décomptes présentés à la Cour ont été accompagnés d'un courrier qui se limite à présenter les chiffres clés (montant du projet de loi voté, montants des projets de loi adaptés, total des liquidations). Or, aucune justification pour les dépassements excédant les hausses légales n'a été jointe aux décomptes.

Au vu de ce qui précède, la Cour exige que la loi soit respectée en indiquant de manière explicite les causes des dépassements (dépassements proprement dits, variations importantes de certaines positions du décompte) lors de la présentation des décomptes. Ceci vaut également pour l'hypothèse où le volume total des dépenses liquidées est inférieur au montant du projet de loi adapté.

Finalement, la Cour note que dans certains cas, entre la présentation des décomptes finaux et la liquidation des dernières dépenses, plusieurs années voire plusieurs décennies se sont écoulées, rendant ainsi un contrôle approprié des décomptes par la Cour illusoire.

### 10. 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. Le législateur a prévu de procéder de cette manière lorsque le recours à la procédure normale en matière d'exécution des recettes et des dépenses s'avère trop compliqué ou trop lent.

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.

Entre 2001 et 2004, le Gouvernement a alloué 1.869 crédits à des comptables extraordinaires pour un montant total de 39.188.371 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.

Pour l'exercice 2004, par dérogation à l'article 73(1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le comptable extraordinaire doit rendre compte à l'ordonnateur de l'emploi de ses fonds au plus tard pour le dernier jour du mois de février de l'année qui suit l'exercice auquel se rapporte son compte.

Il ressort du tableau 33 du rapport général de la Cour des comptes (doc. parl. 5488<sup>1</sup>, page 59), que nonobstant cette obligation légale, à la date du 29 juillet 2005 sur un total de 650 comptes de l'année 2004 seulement 84 (13%) avaient été transmis aux contrôleurs financiers.

**Au cours d'une entrevue qui a eu lieu le 2 octobre 2006 avec Monsieur le Directeur du Trésor, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes a été informée d'une nette amélioration de la situation. Elle prend ainsi note des progrès réalisés et espère que l'examen du compte général des exercices 2005 et 2006 lui donnera la possibilité de les constater par elle-même.**

\*

### IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Les remarques et critiques essentielles du Conseil d'Etat ayant déjà été mentionnées dans les différents chapitres du présent rapport, il n'y a donc point besoin d'y revenir.

Le Conseil d'Etat n'a finalement pas d'observation quant au libellé du projet de loi et, sous réserve de ses observations, il peut marquer son accord avec la version amendée du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2004.

\*

Sous le bénéfice des réflexions qui précèdent, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la version amendée proposée par le Gouvernement.

Luxembourg, le 23 octobre 2006

*Le Rapporteur,*  
Robert MEHLEN

*Le Président,*  
Henri GRETHEN

