

N^{os} 5591⁴

5740³

5891³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2005

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2006

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2007

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DU CONTROLE
DE L'EXECUTION BUDGETAIRE**

(4.12.2009)

- I. Introduction et travaux de la Commission
- II. Considérations générales
- III. Considérations particulières
 - 1. Le budget pour ordre
 - 2. Les fonds spéciaux
 - 3. Les transferts de crédits
 - 4. Les restants d'exercices antérieurs – (exercice 2005)
 - 5. Les marchés publics
 - 6. Les comptes extraordinaires
 - 7. Les ordonnances provisoires
 - 8. Le contrôle intensifié de certaines dépenses
 - 8.1. Les rémunérations des agents de l'Etat (comptes généraux 2005, 2006 et 2007)
 - 8.2. Le domaine de l'Etat (compte général 2005)
 - 8.3. Examen des conclusions de trois rapports spéciaux de la Cour des comptes concernant des fonds spéciaux de l'Etat (compte général 2005)
 - 8.4. Les services de l'Etat à gestion séparée (compte général 2006)
- IV. Avis du Conseil d'Etat

*

La Commission se compose de: Mme Anne BRASSEUR, Président; M. Felix BRAZ, Rapporteur; MM. Lucien CLEMENT, Felix EISCHEN, Fernand ETGEN, Gast GIBERYEN, Claude HAAGEN, Lucien LUX, Mme Lydia MUTSCH, MM. Lucien THIEL, Robert WEBER et Michel WOLTER, Membres.

*

I. INTRODUCTION ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Exercice 2005

Le projet de loi 5591 portant règlement du compte général de l'exercice 2005 a été présenté aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire le 20 juin 2006 et déposé à la Chambre des Députés le 22 juin 2006. Le 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 a été présenté à la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire le 8 janvier 2007. Comme les réponses du gouvernement aux points soulevés par la Cour des comptes n'y étaient exceptionnellement pas incluses, elles ont été communiquées suite à sa demande à la Chambre des Députés le 26 février 2007. M. Charles Goerens a été désigné comme rapporteur du présent projet de loi au cours de la réunion du 28 janvier 2008 (en remplacement de M. Henri Grethen). M. Felix Braz a été nommé rapporteur le 19 octobre 2009.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 2 juin 2009.

Exercice 2006

Le projet de loi 5740 portant règlement du compte général de l'exercice 2006 a été déposé le 26 juin 2007 et présenté aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire le 25 février 2008.

Au texte du projet de loi était joint un exposé des motifs. Le rapport général de la Cour des comptes a été présenté à la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire le 19 mai 2008. Il contenait également les réponses du gouvernement aux points soulevés par la Cour des comptes. M. Roger Negri a été désigné comme rapporteur du présent projet de loi au cours de la réunion du 2 juillet 2007. M. Felix Braz a été nommé rapporteur le 19 octobre 2009.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 10 novembre 2009.

Exercice 2007

Le projet de loi 5891 portant règlement du compte général de l'exercice 2007 a été déposé le 10 juin 2008.

Au texte du projet de loi était joint un exposé des motifs. Le rapport général de la Cour des comptes a été présenté à la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire le 27 avril 2009. Il contenait également les réponses du gouvernement aux points soulevés par la Cour des comptes. M. Roger Negri a été désigné comme rapporteur du présent projet de loi au cours de la réunion du 2 juillet 2007. M. Felix Braz a été nommé rapporteur le 19 octobre 2009.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 10 novembre 2009.

*

Le présent rapport a été examiné et adopté par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire le 4 décembre 2009.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le compte général de l'exercice 2005 se présente comme suit:

<i>A.- Recettes et dépenses courantes et en capital</i>		
I.	Recettes	6.629.300.041,33
II.	Dépenses	7.323.614.341,79
III.	Excédent de dépenses	694.314.300,46
IV.	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	-464.287.170,17
<i>B.- Recettes et dépenses pour ordre</i>		
I.	Recettes pour ordre	3.175.815.739,19
II.	Dépenses pour ordre	3.168.921.951,32
III.	Excédent de recettes pour ordre	6.893.787,87
IV.	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	33.357.693,10
<i>C.- Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'Etat</i>		
I.	Recettes	2.195.425.498,03
II.	Dépenses	2.670.527.852,53
III.	Excédent de dépenses	457.102.354,50
IV.	Report du solde des recettes et dépenses	2.172.052.495,89

Par rapport au budget définitif de l'exercice 2005, les variations sont les suivantes:

	<i>Budget définitif 2005</i>	<i>Compte général 2005</i>	<i>Variations</i>	
			<i>en valeur</i>	<i>en %</i>
Recettes				
– courantes	6.828.678.030,00	6.526.443.085,18	-302.234.944,82	- 4,43
– en capital	73.788.700,00	102.856.956,15	29.068.256,15	+ 39,39
Total recettes (1)	6.902.466.730,00	6.629.300.041,33	-273.166.688,67	- 3,96
Dépenses				
– courantes	6.303.088.101,00	6.430.427.162,25	127.339.061,25	+ 2,02
– en capital	706.123.637,00	893.187.179,54	187.063.542,54	+ 26,49
Total dépenses (2)	7.009.211.738,00	7.323.614.341,79	314.402.603,79	+ 4,49
Excédent de dépenses (2) - (1)	106.745.008,00	694.314.300,46	587.569.292,46	

*

Le compte général de l'exercice 2006 se présente comme suit:

<i>A.– Recettes et dépenses courantes et en capital</i>		
I.	Recettes	8.391.951.069,69
II.	Dépenses	8.140.188.962,10
III.	Excédent de recettes	251.762.107,59
IV.	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	-212.525.611,32
<i>B.– Recettes et dépenses pour ordre</i>		
I.	Recettes pour ordre	3.702.519.174,55
II.	Dépenses pour ordre	3.700.303.733,35
III.	Excédent de recettes pour ordre	2.215.441,20
IV.	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	35.573.134,30
<i>C.– Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'Etat</i>		
I.	Recettes	3.216.723.587,57
II.	Dépenses	2.822.478.435,33
III.	Excédent de recettes	394.245.152,24
IV.	Report du solde des recettes et dépenses	2.566.297.648,13

Par rapport au budget définitif de l'exercice 2006, les variations sont les suivantes (en millions d'euros):

	<i>Budget définitif 2006</i>	<i>Compte général 2006</i>	<i>Variations</i>	
			<i>en valeur</i>	<i>en %</i>
Recettes				
– courantes	7.223,7	7.890,8	667,1	+ 9,2
– en capital	104,3	501,1	396,8	+ 380,4
Total recettes (1)	7.328,0	8.391,9	1.063,9	+ 14,5
Dépenses				
– courantes	6.852,2	7.040,1	187,9	+ 2,7
– en capital	777,1	1.100,1	323,0	+ 41,6
Total dépenses (2)	7.629,3	8.140,2	510,9	+ 6,7
Excédents	-301,3	251,7	553,0	

Le compte général de l'exercice 2007 se présente comme suit:

<i>A.– Recettes et dépenses courantes et en capital</i>		
I.	Recettes	8.735.747.092,86
II.	Dépenses	8.284.160.765,42
III.	Excédent de recettes	451.586.327,44
IV.	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	239.061.264,86
<i>B.– Recettes et dépenses pour ordre</i>		
I.	Recettes pour ordre	4.307.056.629,55
II.	Dépenses pour ordre	4.316.926.354,49
III.	Excédent de recettes pour ordre	9.869.724,94
IV.	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	25.703.409,36
<i>C.– Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'Etat</i>		
I.	Recettes	2.761.658.371,70
II.	Dépenses	2.751.593.049,01
III.	Excédent de recettes	10.065.322,69
IV.	Report du solde des recettes et dépenses	2.576.362.970,82

Par rapport au budget définitif de l'exercice 2007, les variations sont les suivantes (en millions d'euros):

	<i>Budget définitif 2007</i>	<i>Compte général 2007</i>	<i>Variations</i>	
			<i>en valeur</i>	<i>en %</i>
Recettes				
– courantes	7.761,0	8.657,2	896,2	+11,5
– en capital	80,7	78,5	-2,1	- 2,6
Total recettes (1)	7.841,7	8.735,7	894,1	+11,4
Dépenses				
– courantes	7.239,6	7.289,6	50,0	+ 0,7
– en capital	789,9	994,5	204,7	+25,9
Total dépenses (2)	8.029,5	8.284,1	254,7	+ 3,2
Excédents	-187,8	451,6	639,4	

Dans ses rapports généraux portant sur les exercices 2006 et 2007, la Cour des comptes rappelle que le projet de loi 5789 relative à l'affectation du résultat du compte général 2006, déposé le 10 octobre 2007, prévoit qu'un montant total de 240 millions d'euros sera affecté à l'alimentation de certains fonds spéciaux. Selon les propositions gouvernementales relatives à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2007, 450 millions d'euros devraient alimenter certains fonds spéciaux. Le projet de loi 5789 n'ayant pas encore été avisé par le Conseil d'Etat en date du 29 septembre 2009, le projet de loi 6100 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 (déposé le 29.9.09) prévoit en son article 56 l'affectation suivante des montants en question:

- „L'excédent des recettes de l'exercice 2006 est affecté, à charge de cet exercice budgétaire, pour un montant total de 240 millions d'euros à l'alimentation des fonds spéciaux ci-après:
- Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales: 20.000.000 euros
 - Fonds pour la protection de l'environnement: 20.000.000 euros
 - Fonds du rail: 50.000.000 euros
 - Fonds pour l'emploi: 50.000.000 euros

- Fonds pour la gestion de l'eau: 75.000.000 euros
- Fonds de financement pour les mécanismes de Kyoto: 25.000.000 euros.

Le solde restant de l'excédent des recettes est porté au crédit du compte „report du solde des recettes et des dépenses courantes et en capital“:

„L'excédent des recettes de l'exercice budgétaire 2007 est affecté, à charge de cet exercice budgétaire, pour un montant total de 450 millions d'euros à l'alimentation des fonds spéciaux ci-après:

- Fonds d'investissements publics administratifs: 75.000.000 euros
- Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux: 10.000.000 euros
- Fonds des routes: 50.000.000 euros
- Fonds d'investissements sociofamiliaux: 50.000.000 euros
- Fonds pour la gestion de l'eau: 70.000.000 euros
- Fonds pour la protection de l'environnement: 30.000.000 euros
- Fonds pour l'emploi: 95.000.000 euros
- Fonds agricole: 40.000.000 euros
- Fonds d'équipement militaire: 30.000.000 euros.

Le solde restant de l'excédent des recettes est porté au crédit du compte „report du solde des recettes et des dépenses courantes et en capital“:

Une fois le projet de loi 6100 voté, le volet A du compte général 2007 se présentera de la manière suivante:

<i>A.– Recettes et dépenses courantes et en capital</i>		
I.	Recettes	8.735.747.092,86
II.	Dépenses	8.284.160.765,42
III.	Excédent de recettes	451.586.327,44
IV.	Affectation du résultat du compte général 2006	-240.000.000,00
V.	Affectation du résultat du compte général 2007	-450.000.000,00
VI.	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	-450.938.735,41

*

Les **dépenses courantes et en capital** dépassent en 2005 de 4,49%, en 2006 de 6,7% et en 2007 de 3,17% le total des dépenses prévues. En valeur absolue, cet écart correspond à 314,4 millions d'euros en 2005, à 510,9 millions d'euros en 2006 et à 254,7 millions d'euros en 2007. Ces dépenses supplémentaires proviennent notamment de la majoration relative:

En 2005:

- aux dotations de fonds de réserve (+ 164.282.319,83 euros);
- aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+ 106.013.420,44 euros);
- au remboursement de la dette publique (+ 80.676.000 euros);
- aux transferts de revenus à l'étranger (+ 12.209.581,52 euros);
- à l'achat de terrains et bâtiments dans le pays (+ 11.750.902,41 euros);
- aux salaires et charges sociales (+ 11.144.763,11 euros).

En 2006:

- aux dotations de fonds de réserve (+ 235.622.849,74 euros);
- aux octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières (+117.718.100 euros);
- au remboursement de la dette publique (+ 110.000.000 euros);

- aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+ 60.413.570,83 euros);
- à l'achat de terrains et bâtiments dans le pays (+ 24.131.532,42 euros);
- aux transferts de revenus aux administrations publiques locales (+ 16.022.741,79 euros).

En 2007:

- aux dotations de fonds de réserve (+ 159.701.645,65 euros);
- aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+ 53.615.213,83 euros);
- au remboursement de la dette publique (+ 50.000.000 euros);
- à l'achat de terrains et bâtiments dans le pays (+ 34.272.772,27 euros);
- aux subventions d'exploitation (+ 15.870.505,49 euros);
- aux octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières (+14.999.180 euros);
- à la construction de bâtiments (+ 11.116.220,02 euros).

*

Par rapport au compte général de l'exercice précédent, la **progression des dépenses courantes et en capital** a été:

- en 2005 de 6,31%;
- en 2006 de 11,15%;
- en 2007 de 1,77%.

*

En ce qui concerne le **contrôle des dépenses**, les contrôleurs financiers ont validé

<i>en 2005</i>	<i>en 2006</i>	<i>en 2007</i>
249.296 opérations	229.437 opérations	221.276 opérations
dont	dont	dont
35.556 engagements	32.271 engagements	30.865 engagements
213.740 ordonnances	197.166 ordonnances	189.021 ordonnances

Etant donné que certaines dépenses ont fait l'objet d'ordonnances collectives, le nombre de créances est plus élevé (en 2005: 492.099 paiements représentant un montant ordonnancé de 13.229.657.375 euros; en 2006: 453.194 paiements représentant un montant ordonnancé de 14.782.104.218 euros; en 2007: 446.841 paiements représentant un montant ordonnancé de 15.478.610.322 euros). Ces montants dépassent à première vue le total des budgets votés, 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** s'élève à 21.719.466.212 euros au cours de l'exercice 2005, à 25.987.520.475 euros au cours de l'exercice 2006 et à 29.059.435.155 euros au cours de l'exercice 2007. Ces chiffres élevés s'expliquent 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, de tout montant qui leur semble justifié.

*

L'intervention des contrôleurs financiers s'est traduite par **424 refus de visa** au cours de l'exercice budgétaire 2005 (contre 458 en 2004), **302 refus de visa** au cours de l'exercice budgétaire 2006 et **257 refus de visa** au cours de l'exercice budgétaire 2007.

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

En 2005:

Engagement ex post (29,7%),
Non-respect de la législation sur les marchés publics (19,6%),
Absence de base légale ou base légale non conforme (17,0%),
Erreur d'imputation budgétaire (10,4%),
Non-respect des procédures (5,0%).

En 2006:

Non-respect de la législation sur les marchés publics (26,5%),
Absence de base légale ou base légale non conforme (25,5%),
Engagement ex post (24,5%),
Erreur d'imputation budgétaire (6,0%),
Non-respect de la législation sur les frais de route (4,3%).

En 2007:

Engagement ex post (28,4%),
Non-respect de la législation sur les marchés publics (21,4%),
Absence de base légale ou base légale non conforme (18,7%),
Erreur d'imputation budgétaire (8,9%),
Paiement non dû (5,8%).

En comparant les comptes de l'exercice 2007 avec ceux de l'exercice 2006, on constate que les refus de visa pour non-respect de la législation sur les marchés publics sont en baisse.

En ce qui concerne la répartition des refus de visa par département ministériel, on constate qu'en 2007 le ministère des Travaux publics a encore réduit le nombre de refus (38 contre 67 en 2006). Le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative a également réussi à faire baisser le nombre de refus (passage de 14 à 3 refus), alors que le nombre de refus concernant le ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration a subi une hausse considérable (passage de 11 à 30 refus).

Suite aux observations et réponses transmises par l'ordonnateur, 65 refus ont été réitérés par la DCF en 2005, 56 en 2006 et 51 en 2007. Finalement, **32 décisions de passer outre** au refus de visa ont été prises par les ministres des départements ordonnateurs en 2005, **31 décisions de passer outre** en 2006 et **33 décisions de passer outre** en 2007. Ces décisions se répartissent comme suit parmi les différents départements ministériels:

	2005	2006	2007
Travaux publics	13	4	6
Fonction publique et Réforme administrative	6	1	
Agriculture, Viticulture et Développement rural	5	3	1
Culture, Enseignement supérieur et Recherche	4	4	1
Travail et Emploi	2	6	9
Education nationale, Formation professionnelle et Sports	1	8	4
Etat	1		
Santé		3	
Justice		1	
Famille et Intégration		1	2

	2005	2006	2007
Affaires étrangères et Immigration			4
Plusieurs			4
Finances, Trésor et Budget			1
Environnement			1

Le nombre de dossiers retournés par le contrôleur financier (pour les dépenses autres que de personnel) est passé de 4.000 en 2004 à 1.500 en 2005 (il était encore de 6.000 en 2002). Ce nombre est ensuite passé à 3.410 en 2006 et à 4.152 en 2007.

La Cour des comptes note finalement que, bien que le ministre du département ordonnateur ait le pouvoir de passer-outré au refus de visa, 41 dossiers de l'exercice 2005, 51 dossiers de l'exercice 2006 et 39 dossiers de l'exercice 2007 n'étaient pas clôturés au moment de la finalisation des rapports généraux respectifs de la Cour des comptes.

Dans sa réponse écrite annexée au rapport spécial de la Cour des comptes portant sur l'exercice 2006, le ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche donne des précisions quant aux quatre décisions de passer-outré de son ressort et constate que les refus de visa ne sont pas à imputer au ministère, mais ont été le résultat de plusieurs facteurs incombant souvent à plusieurs acteurs concernés.

*

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 2005 des recettes et des dépenses pour ordre est en déséquilibre et affiche un excédent de recettes de 6.893.797,87 euros (contre 15.975.688,02 euros en 2004).

Suite à des constatations semblables dans son rapport sur le compte général de l'exercice 2004, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire y avait invité le Gouvernement 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.

Le compte 2006 des recettes et des dépenses pour ordre est en déséquilibre et affiche un excédent de recettes de 2.215.441,2 euros (contre 6.893.797,87 euros en 2005).

Dans ses prises de position écrites portant sur les comptes généraux des exercices 2005 et 2006, Monsieur le ministre du Trésor et du Budget s'est engagé, afin de mettre un terme à la situation légale incohérente en la matière, à ce qu'à partir de l'exercice 2008 il ne soit plus fait référence aux reports (positifs ou négatifs) dans les articles de la loi budgétaire ayant trait au budget pour ordre.

Le compte 2007 des recettes et des dépenses pour ordre est en déséquilibre et affiche un excédent de dépenses de 9.869.724,94 euros.

2. Les fonds spéciaux

Exercice 2005:

- En ce qui concerne la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat, la Cour constate une diminution de 31,7% de leurs avoirs au courant de l'exercice 2005 (-15,31 en 2004). Par rapport aux projections des recettes et des dépenses du projet de budget de 2005, cette diminution est moins prononcée que prévue (-36,37%). Ceci s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux ont été, d'une part, légèrement plus importantes que prévues (+1,12%) et que, d'autre part, l'évolution des dépenses a été moins prononcée (-2,59%).

- La Cour s’est finalement aperçue que, pour quatre 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 2005. La Cour a recommandé de procéder aux rectifications qui s’imposent avant le vote définitif du projet de loi portant règlement du compte général de l’exercice 2005.

Exercice 2006:

- En ce qui concerne la situation financière des fonds spéciaux de l’Etat, la Cour des comptes constate une augmentation de 12,79% de leurs avoirs au courant de l’exercice 2006. Par contre les projections des recettes et des dépenses du projet de budget de 2006 prévoyaient une diminution de 47,54%. Ceci s’explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux ont été nettement plus importantes que prévues (+34,42%) et que, d’autre part, l’évolution des dépenses a été moins prononcée (-2,09%).
- La Cour rappelle qu’au cours de l’exercice 2006, des emprunts au total de 532 millions d’euros ont été crédités sur le Fonds du rail et le Fonds des routes. Déduction faite de ces emprunts, l’accroissement des avoirs des fonds spéciaux se transformerait en une diminution de l’ordre de 27,67% pour atteindre quelque 951 millions d’euros.
- Il est noté que le projet de loi No 6100 (en remplacement du projet de loi 5789 relative à l’affectation de l’excédent des recettes de l’exercice 2006) prévoit des alimentations supplémentaires de certains fonds spéciaux à charge de l’exercice budgétaire 2006:

(en mio d’euros)

<i>Projet de loi</i>	<i>5789</i>	<i>6100</i>
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	20	20
Fonds pour la protection de l’environnement	20	20
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	50	25
Fonds du rail	50	50
Fonds pour l’emploi	50	50
Fonds pour la gestion de l’eau	50	75
Total	240	

- Comme pour les comptes généraux des exercices 2004 et 2005, 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. Comme dans son rapport portant sur le compte général de l’exercice 2004, **la Commission du Contrôle de l’exécution budgétaire se rallie à cette demande.**

- Comme à l’exercice précédent, la Cour s’est aperçue que pour cinq fonds spéciaux le système comptable de l’Etat ne présente pas les mêmes montants d’avoirs publiés dans le compte général de l’exercice 2006. Ces problèmes résultent exclusivement d’un mauvais report des avoirs des fonds en fin d’exercice à l’exercice suivant. Certaines erreurs avaient déjà été signalées dans les rapports de la Cour portant sur les comptes généraux précédents. La Cour recommande de procéder aux rectifications qui s’imposent avant le vote définitif du projet de loi portant règlement du compte général de l’exercice 2006.

Dans sa réponse écrite annexée au rapport spécial de la Cour des comptes, le ministère de la Culture, de l’Enseignement supérieur et de la Recherche donne des précisions quant à l’évolution des avoirs du Fonds pour les monuments historiques et confirme que l’incohérence des avoirs de ce fonds résulte effectivement du problème d’un mauvais report de l’avoir des fonds en fin d’exercice à l’exercice suivant. Il déclare qu’une solution y sera apportée en fin de l’exercice en cours.

Dans sa réponse écrite annexée au rapport spécial de la Cour des comptes, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative constate que le tableau de la Cour sur l'incohérence des avoirs des fonds spéciaux met en avant des problèmes de report des avoirs 2005 à 2006 du Fonds des pensions. Une analyse détaillée de la situation par les responsables de l'Administration du Personnel de l'Etat a néanmoins révélé qu'il ne s'agit pas d'une mauvaise gestion, mais de montants qui ont été transférés par erreur au Fonds des pensions. Une intervention auprès de la Trésorerie de l'Etat a permis de redresser la situation.

Dans sa réponse écrite annexée au rapport spécial de la Cour des comptes, le ministère des Finances signale quant aux erreurs que la Cour des comptes croit avoir relevées dans les reports sur Fonds spéciaux, qu'un examen approfondi a permis de constater qu'elles proviennent du rapport 4.2.1., sur lequel la Cour des comptes semble s'être basée. Ce rapport ne correspond ni à la comptabilité budgétaire dans SAP ni à la réalité. Pour éviter qu'il ne continue à être la source d'erreurs et de malentendus, ce rapport devrait être supprimé.

Dans sa réponse écrite annexée au rapport spécial de la Cour des comptes, le Ministère des Travaux publics indique en ce qui concerne les incohérences des avoirs des fonds spéciaux au niveau du logiciel SAP (Fonds des Routes) que ses services ont détecté la source de cette incohérence et mettront en oeuvre les redressements nécessaires afin de synchroniser l'avoir du fonds des routes au niveau du logiciel SAP et celui résultant du compte général de l'Etat.

Exercice 2007:

- En ce qui concerne la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat, la Cour des comptes constate une diminution de 0,55% de leurs avoirs au courant de l'exercice 2007. Par contre les projections des recettes et des dépenses du projet de budget de 2007 prévoyaient une diminution de 53,72%. Ceci s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux ont été plus importantes que prévues (+11,42%) et que, d'autre part, l'évolution des dépenses a été légèrement moins prononcée (-10,50%).
- La Cour rappelle qu'au cours de l'exercice 2007, le produit des emprunts d'un montant total de 200 millions d'euros a été crédité sur le Fonds du rail et le Fonds des routes. Déduction faite de ces emprunts, la diminution des avoirs des fonds spéciaux est de l'ordre de 14,03%.
- Vu que le projet de loi N° 5789 relative à l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice 2006, prévoyant des alimentations supplémentaires de 240 millions d'euros de six fonds spéciaux, et le projet de loi 6100, reprenant ces alimentations ainsi que celles de 450 millions d'euros pour l'excédent de recettes de l'exercice 2007, n'ont pas encore été votés, ces alimentations supplémentaires ne sont pas incluses dans les avoirs des fonds spéciaux en début d'exercice. Le projet de loi 6100 prévoit l'alimentation suivante pour 2007:

- Fonds d'investissements publics administratifs:	75.000.000 euros
- Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux:	10.000.000 euros
- Fonds des routes:	50.000.000 euros
- Fonds d'investissements sociofamiliaux:	50.000.000 euros
- Fonds pour la gestion de l'eau:	70.000.000 euros
- Fonds pour la protection de l'environnement:	30.000.000 euros
- Fonds pour l'emploi:	95.000.000 euros
- Fonds agricole:	40.000.000 euros
- Fonds d'équipement militaire:	30.000.000 euros.
- Comme aux exercices précédents, la Cour s'est aperçue que pour cinq fonds spéciaux le système comptable de l'Etat ne présente pas les mêmes montants d'avoirs publiés dans le compte général de l'exercice 2007. Ces problèmes résultent d'un mauvais report des avoirs des fonds en fin d'exercice à l'exercice suivant.

Les problèmes de report concernant le Fonds pour les monuments historiques et le Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales ont déjà été signalés dans les rapports de la Cour concernant les comptes généraux de 2004 à 2006. Par ailleurs, la situation du Fonds social culturel a déjà été évoquée dans les rapports de la Cour concernant le compte général de 2005 et 2006.

La Cour recommande de procéder aux rectifications qui s'imposent avant le vote définitif du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2007.

Dans sa prise de position écrite, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative confirme que les problèmes de mauvais report des avoirs des fonds en fin d'exercice à l'exercice suivant pour le Fonds des pensions avaient déjà été constatés par la Cour des Comptes dans son rapport général relatif à l'exercice 2006. Il explique qu'une intervention auprès de la Trésorerie de l'Etat a permis de mettre en évidence que ce montant a été imputé par inadvertance sur le Fonds des Pensions et que, fin 2007, la Trésorerie de l'Etat a redressé la transaction pour rétablir l'équilibre.

Dans sa prise de position écrite, le ministère des Travaux publics explique qu'il a retracé la source de l'incohérence qui résulte d'opérations effectuées au niveau des recettes du Fonds des Routes. Il signale que les redressements à exécuter pour mettre fin à cette incohérence seront à effectuer par le Service de la Trésorerie de l'Etat.

3. Les transferts de crédits

Le tableau suivant résume le montant des majorations de crédit par voie de transfert par exercice budgétaire, ainsi que le montant des sommes effectivement liquidées à la suite des opérations de transfert.

	2005	2006	2007
Transferts	19,1	25,7	12,5
Liquidé	17	23,1	11,2

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, pour l'exercice 2005, passé en revue les raisons justificatives invoquées à la base de 453 arrêtés de transfert et trouvé que dans 106 cas les justifications des décisions de transfert n'ont pas été suffisamment motivées. Pour l'exercice 2006, elle a passé en revue les raisons justificatives invoquées à la base de 598 arrêtés de transfert et trouvé que dans 222 cas les justifications des décisions de transfert n'ont pas été suffisamment motivées. Pour l'exercice 2007, ces chiffres sont de l'ordre de 474 arrêtés de transferts examinés et de 37 cas de décisions insuffisamment motivées. Dans bien des cas, les motivations à la base des décisions de transfert ont acquis un caractère standardisé.

La Cour a également analysé les opérations de transferts sur une période de six ans (comptes généraux 2002 à 2007). Elle a pu se rendre compte que, dans très peu de cas, les crédits budgétaires ont été sous- ou surestimés de manière consécutive sur cinq exercices. La Cour recommande de reconsidérer l'évaluation de ces crédits pour les exercices budgétaires à venir.

La plupart des ministères fournissent, dans leurs prises de position écrites annexées aux différents rapports généraux de la Cour des comptes, des explications détaillées quant aux raisons des sur- ou sous-évaluations de certains articles budgétaires.

4. Les restants d'exercices antérieurs – exercice 2005

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 constate pour l'exercice 2005, comme dans ses rapports portant sur le règlement du compte général des exercices 2003 et 2004, que tel n'est pas le cas pour nombre de départements ministériels et demande qu'il soit remédié à la situation.

Dans sa prise de position annexée au rapport général de la Cour des comptes portant sur l'exercice 2005, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative explique que les restants d'exercices antérieurs non liquidés concernent exclusivement l'Institut National d'Administration Publique (INAP) et le Service Central des Imprimés et des Fournitures de Bureau de l'Etat (SCIE) et en précise les raisons (voir pages 100-101 du rapport général).

5. Les marchés publics

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

Le tableau suivant résume, d'après les statistiques de la DCF, le nombre de marchés passés par l'Etat pendant les exercices 2005, 2006 et 2007, leur montant, combien de ces marchés ont fait l'objet d'une soumission publique tant au niveau national qu'euro-péen, leur valeur, ainsi que la part relative des soumissions restreintes et des marchés négociés, qui constituent les dérogations à la règle générale, et leur pourcentage de la valeur totale de l'ensemble des marchés conclus.

	2005	2006	2007
Marchés (nombre)	1.307	1.181	1.152
Montant (mio euros)	465,6	514,9	549,4
Dont soumissions publiques	521	467	461
Valeur (mio euros)	285,5	270,2	377,4
Soumissions restreintes	60,1%	60,5%	60%
Pourcentage de la valeur totale	38,7	47,5	31,3

Dans sa prise de position écrite annexée au rapport général de la Cour des comptes portant sur l'exercice 2007, le ministère des Affaires étrangères revient sur la part relative des soumissions restreintes et des marchés négociés se chiffrant à 60%. Le nombre de ces exceptions lui semble disproportionné et l'amène à suggérer que les règles en vigueur devraient être revues. Bien que ces 60% ne constituent pas une majorité écrasante, il faudrait peut-être mettre en place une nouvelle législation qui vise à éviter ces procédures, alourdissant l'administration, en relevant le plafond en dessous duquel les marchés peuvent se conclure sans soumission publique. Pourquoi ne pas éliminer tous les plafonds pour les marchés publics en dessous des seuils européens?

6. Les comptes 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 comptes 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 et remarques 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.

Pour les exercices 2005, 2006 et 2007, 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.

Entre 2001 et 2007, le Gouvernement a alloué 1.706 crédits à des comptes extraordinaires pour un montant total de 41.489.118 euros pour lesquels aucun compte n'a été présenté au moment où la Cour des comptes a élaboré son rapport général portant sur l'exercice 2007. Ce montant a donc pu être consommé sans que la moindre pièce justificative n'ait été produite.

Le nombre de comptes transmis aux contrôleurs financiers aux dates respectives de clôture des rapports généraux de la Cour des comptes ressort du tableau suivant:

	2005	2006	2007
Total de comptes	687	550	740
Comptes transmis	95	88	207

Dans son rapport portant sur le compte général pour l'exercice 2004, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait indiqué qu'elle avait été informée d'une nette amélioration de la situation. Elle avait pris note des progrès réalisés et espéré que l'examen du compte général des exercices 2005 et 2006 lui donnerait la possibilité de les constater par elle-même.

Monsieur le ministre du Trésor et du Budget, dans ses prises de position écrites annexées aux rapports généraux portant sur les exercices 2005 et 2006 (pas de prise de position pour l'exercice 2007), regrette qu'aucune mention ne soit faite par la Cour des comptes du contrôle afférent exercé en vertu de la loi du 8 juin 1999 par la Trésorerie de l'Etat et qu'aucun usage n'ait été fait des explications et données fournies aussi bien dans les annexes au compte général de l'exercice 2003 que dans les rapports annuels du Ministère des Finances. Il souligne que des progrès considérables ont été faits dans le traitement des dossiers en suspens, ce qui a permis d'apurer maints décomptes au profit du Trésor.

Les précisions apportées au sujet du contrôle des comptables extraordinaires dans les rapports d'activité 2006, 2007 et 2008 du ministère des Finances peuvent être résumées comme suit:

„Depuis décembre 2005, la section gestion financière assure également le contrôle des comptables extraordinaires. Le contrôle de la Trésorerie se limite à la vérification des comptes bancaires qui, au regard de l'article 35(2) de la loi modifiée du 9 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, sont des comptes ouverts par la Trésorerie et mis à la disposition du comptable extraordinaire pour effectuer les opérations de recettes et dépenses dont il est chargé par arrêté ministériel.

La Trésorerie vérifie donc si les opérations inscrites dans le(s) décompte(s) de l'année N ainsi que les excédents y calculés correspondent aux soldes disponibles sur comptes bancaires et en caisse physique en fin d'année.

...

La Trésorerie vérifie en outre s'il n'y a pas eu des opérations de placement et/ou de prêt sur le compte bancaire et qui ne seraient pas autorisées par la loi.

Finalement, la Trésorerie vérifie si les excédents de recettes et dépenses ont été correctement virés respectivement reportés. **Rapport d'activité 2008: Le contrôle de la Trésorerie portant sur l'exercice 2007 a pu être entièrement achevé avant la fin de l'année 2008 et proposition de décharge a pu être donnée à l'ensemble des comptables extraordinaires.**

A la fin de l'année 2006, les comptables extraordinaires opéraient sur 98 comptes bancaires à Luxembourg et sur 116 comptes bancaires à l'étranger.

Fin 2007, les comptables extraordinaires opéraient sur 85 comptes bancaires à Luxembourg et sur 108 comptes bancaires à l'étranger.

Fin 2008, les comptables extraordinaires opéraient sur 89 comptes bancaires à Luxembourg et sur 93 comptes bancaires à l'étranger.

Notons encore que le contrôle de la Trésorerie de l'Etat diffère quant à sa finalité de celui effectué par la Direction du Contrôle Financier (DCF) et qu'il est complémentaire à ce dernier. Une proposition de décharge de la part de la Trésorerie de l'Etat ne peut donc porter préjudice aux conclusions du contrôle effectué par la DCF. Ce n'est qu'au vu des conclusions des deux contrôles que le Ministre du Trésor et du Budget prendra sa décision sur la décharge du comptable extraordinaire.“.

Dans son rapport général portant sur le compte général de l'exercice 2007, la Cour des comptes indique que par lettre circulaire du 11 janvier 2007, le ministre du Trésor et du Budget a informé les départements ministériels que la procédure de contrôle des décomptes des comptables extraordinaires est changée en ce sens que la Trésorerie de l'Etat effectue son contrôle avant celui de la Direction du contrôle financier. Ainsi, l'ordonnateur doit transmettre à la Trésorerie de l'Etat les décomptes des comptables extraordinaires pour le 15 avril au plus tard de l'exercice suivant l'allocation de crédits.

La Trésorerie de l'Etat effectue un contrôle qui consiste dans la vérification de la conformité du résultat avec les soldes des comptes bancaires et de l'encaisse du comptable extraordinaire en fin d'exercice et établit un bilan de contrôle au 31 décembre de l'exercice concerné. Il importe de noter que la Trésorerie de l'Etat n'effectue son contrôle qu'au moment où l'intégralité des décomptes lui sont communiqués par l'ordonnateur.

Une fois le contrôle terminé, la Trésorerie saisit, entre autres, la date de transmission du décompte par l'ordonnateur dans la base de données de la Direction du contrôle financier et transmet le décompte au contrôleur financier avec ses observations éventuelles.

De son côté, le contrôleur financier effectue un contrôle portant sur la légalité et la régularité des opérations et des pièces justificatives renseignées par le décompte. Après avoir terminé son contrôle, le contrôleur financier transmet en vertu de l'article 73(3) le décompte accompagné de ses observations au ministre ayant le budget dans ses attributions en vue d'accorder la décharge au comptable extraordinaire. Sur base du résultat des deux contrôles précités, le ministre visé prend la décision quant à la décharge à accorder au comptable extraordinaire.

Pour optimiser le contrôle des crédits alloués aux comptables extraordinaires, le contrôleur financier dispose depuis 2001 d'une base de données. Cette base de données enregistre, en principe, pour chaque comptable extraordinaire par exercice et par article budgétaires les dotations dont il a bénéficié, la date à laquelle il a rendu compte de l'emploi des fonds mis à sa disposition, les formulaires récapitulatifs du décompte rendu sous format PDF, la date du versement du solde à la Trésorerie de l'Etat, la date de transmission du décompte par l'ordonnateur à la Trésorerie de l'Etat, les observations et le bilan de contrôle de cette dernière, la date de la transmission du décompte au contrôleur financier, la date des observations de ce dernier ainsi que les observations en question (accord, accord avec observations et refus) et, le cas échéant, la date de la décharge du ministre du Trésor et du Budget.

L'analyse de cette base de données fait ressortir que toutes les données saisies ne sont pas soumises à une procédure de contrôle tendant à détecter les erreurs et omissions éventuelles. En outre, certains champs ne sont pas à remplir impérativement par respectivement le contrôleur financier et la Trésorerie de l'Etat. Ainsi, la date de transmission par l'ordonnateur du décompte ne figure pas parmi les champs obligatoires et, de ce fait, ce champ n'est pas systématiquement rempli. Or, cette donnée s'avère indispensable pour vérifier notamment le respect des dispositions de l'article 73(2) concernant le délai de transmission du décompte par l'ordonnateur au contrôleur financier, voire à la Trésorerie de l'Etat.

Dans l'état actuel des choses et compte tenu de ce qui précède, les informations disponibles pour se prononcer sur le respect du délai inscrit à l'article 73(2) sont incomplètes. Les informations disponibles au 31 juillet 2008 pour l'exercice 2007 permettent au plus de constater que la majorité des décomptes ne sont pas transmis par l'ordonnateur au 15 avril et qu'une partie de ceux présentés au contrôle sont transmis en dehors du délai légal.

Pour améliorer la qualité de la base de données et disposer d'informations fiables, la Cour recommande de rendre le champ en question obligatoire et de mettre en place une procédure de contrôle des données saisies.

Dans sa prise de position écrite annexée au rapport général de la Cour des comptes sur l'exercice 2007, le ministère des Affaires étrangères appuie la proposition de la Cour des Comptes d'établir une procédure assurant la transmission des décomptes des comptables extraordinaires du Ministère des Affaires Étrangères et de l'Immigration dans les délais prescrits. Selon lui, l'expérience des dernières années a montré que dans la plupart des cas, il est impossible au comptable extraordinaire de soumettre ses décomptes aux dates prévues pour plusieurs raisons. Le ministère exprime sa volonté et sa pleine collaboration pour résoudre ce problème et estime que la mise en place d'une base de données unique, accessible à tous les intervenants dans le processus de contrôle, telle que suggérée par la Cour, serait très bénéfique.

Dans sa prise de position écrite annexée au rapport général de la Cour des comptes sur l'exercice 2007, le ministère de l'Economie et du Commerce extérieur considère, en ce qui concerne la proposition de la Cour des Comptes de mettre en place une procédure assurant que le comptable extraordinaire rende son décompte dans le délai prescrit par la loi, qu'il y a lieu d'observer que le délai actuel ne couvre pas le temps nécessaire à la vérification et à la demande d'informations supplémentaires par l'ordonnateur. Selon lui, il y aurait donc lieu de prévoir une période suffisante à cet effet. Par ailleurs, dans certains cas concernant le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, le comptable extraordinaire n'est pas identique au gérant/directeur exécutif du bureau du BED à l'étranger. Il importe donc de tenir également compte de cet état des choses dans la mise en place d'une procédure.

7. Les ordonnances provisoires

L'article 104, alinéa 2, de la Constitution ainsi que l'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat énoncent le principe de l'universalité budgétaire. Ainsi, le budget et le compte général de l'Etat doivent comprendre toutes les recettes et dépenses à effectuer, voire effectuées par le Trésor pendant l'exercice correspondant.

Une dérogation légale au principe de l'universalité du budget consiste dans l'émission d'ordonnances provisoires. Il s'agit d'une procédure d'exception de l'exécution du budget prévue à

l'article 67 de la loi précitée. Cet article 67 prévoit qu' „En cas d'absence ou d'insuffisance de crédits, et lorsque l'urgence est extrême et telle que tout retard de paiement pourrait compromettre le service de l'Etat et porter atteinte à l'ordre public, le ministre ayant le budget dans ses attributions peut autoriser, sur demande motivée du ministre ordonnateur l'engagement des dépenses et leur paiement par ordonnance provisoire.“.

En exécution de cette disposition, l'Etat a procédé en 2005 à l'émission de deux ordonnances provisoires portant sur un montant total de 52.475,95 euros lesquelles ont été régularisées au cours de l'exercice 2006.

En exécution de la même disposition, l'Etat a procédé en 2007 à l'émission d'une ordonnance provisoire portant sur un montant total de 115.930,01 euros.

Quant à la régularisation des ordonnances provisoires, le paragraphe 2 de l'article 67 dispose que „les ordonnances provisoires sont à régulariser à charge de crédits portant la mention „Restants d'exercices antérieurs“ et ce au plus tard au cours du deuxième exercice budgétaire qui suit l'époque de leur émission.“.

Dans son rapport général portant sur l'exercice 2005, la Cour des comptes constate que la régularisation d'une ordonnance provisoire au montant de 148.925 euros par le biais des crédits du restant d'exercices antérieurs du budget de l'exercice 2004 n'a pas été effectuée. Par ailleurs, le budget de l'exercice 2005 ne prévoit pas de „restant d'exercices antérieurs“ pour la régularisation de l'ordonnance provisoire sous rubrique.

De plus, pour la régularisation d'une ordonnance provisoire au montant de 147.633,75 euros émise en 2004, il n'a pas été prévu de „restant d'exercices antérieurs“, ni au budget de l'exercice 2005, ni à celui de 2006.

Dans sa prise de position écrite portant sur le compte général 2005, le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative signale que les deux ordonnances provisoires non régularisées sont du ressort du Service Central des Imprimés et Fournitures de Bureau de l'Etat et fournit des explications quant à la non-régularisation (voir page 101 du rapport général).

8. Le contrôle intensifié de certaines dépenses

8.1. Les rémunérations des agents de l'Etat (comptes généraux 2005, 2006 et 2007)

Dans le cadre de l'établissement des rapports généraux sur les projets de loi portant règlement des comptes généraux des exercices 2005, 2006 et 2007, la Cour a procédé au contrôle portant sur la légalité et la régularité d'un échantillon de dépenses réalisées au cours des exercices 2005, 2006 et 2007 et ayant trait aux traitements des fonctionnaires respectivement aux indemnités des employés de l'Etat.

Pour l'exercice 2005, ces dépenses étaient de l'ordre de 1,4 milliard d'euros, soit 19,04% des dépenses courantes et en capital. Plus de 2.800 dossiers ont été examinés par la Cour des comptes.

Pour l'exercice 2006, ces dépenses étaient de l'ordre de 1,46 milliard d'euros, soit 17,95% des dépenses courantes et en capital. Plus de 3.163 dossiers ont été examinés par la Cour des comptes.

Pour l'exercice 2007, ces dépenses étaient de l'ordre de 1,53 milliard d'euros, soit 18,47% des dépenses courantes et en capital. 2.027 dossiers ont été examinés par la Cour des comptes.

Résultats du contrôle

En ce qui concerne les dossiers relatifs aux **fonctionnaires de l'Etat**:

Exercice 2005: 85 dossiers (7,68% des dossiers examinés – contre 25,7% en 2004) se sont avérés incomplets. Après l'examen contradictoire, 32 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.

Exercice 2006: 143 dossiers (18,48% des dossiers examinés) se sont avérés incomplets. Après l'examen contradictoire, 44 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.

Exercice 2007: 190 dossiers (21,44% des dossiers examinés) se sont avérés incomplets. Après l'examen contradictoire, 10 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 jusqu'en 2006 et légèrement détériorée en 2007 (voir explication ci-dessous). Ainsi,

Exercice 2005: 176 dossiers examinés (10,28%) se sont avérés incomplets par rapport à 29,4% en 2002 et 12,63% en 2004.

Exercice 2006: 153 dossiers examinés (7,60%) se sont avérés incomplets.

Exercice 2007: 71 dossiers examinés (9,47%) se sont avérés incomplets.

Pour l'ensemble des fonctionnaires et employés (et ouvriers et étudiants pour le compte général 2007):

Exercice 2005: 261 des 2.819 dossiers examinés (9,26% contre 18,4% en 2004) se sont avérés incomplets. Sur les 2.819 dossiers examinés, 333 (11,81%) ont donné lieu à 463 observations de la Cour des comptes. Après l'examen contradictoire, la Cour a constaté que 311 dossiers ont fait l'objet de 421 constatations. Tandis que 251 sont contestées ou non commentées, 170 erreurs ont été par contre favorablement avisées par le ministère.

Exercice 2006: 376 des 3.163 dossiers examinés (11,89%) se sont avérés incomplets. Sur les 3.163 dossiers examinés, 326 (10,31%) ont donné lieu à 415 observations de la Cour des comptes. Après l'examen contradictoire, la Cour a constaté que 112 dossiers ont fait l'objet de 124 constatations contestées ou non commentées et que 276 erreurs ont été par contre favorablement avisées par le ministère.

Exercice 2007: 287 des 2.027 dossiers examinés (14,16%) se sont avérés incomplets. Sur les 2.027 dossiers examinés, 699 (34,48%) ont donné lieu à 1.056 observations de la Cour des comptes. Après l'examen contradictoire, la Cour retient que 107 dossiers font l'objet de 125 constatations, contestées ou non commentées ou pour lesquelles des explications supplémentaires annoncées restent à venir, et que 929 erreurs ont été reconnues par le ministère.

La progression significative du taux d'observations constatée pour 2007 s'explique par le fait que pour l'exercice 2007 le calcul des rémunérations du personnel de l'Etat a été effectué par un nouveau logiciel. Ainsi, un certain nombre d'erreurs de paramétrage initiales d'un des composants du nouveau système ont pu être constatées.

A défaut de clarification des 251 constatations restées en suspens en 2005, la Cour conclut que 4,79% (contre 6,55% en 2004) des dossiers examinés étaient affectés par une irrégularité en 2005, 6,48% en 2006 et 29,95% en 2007.

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;
- erreur imputable au démarrage d'un nouveau système (compte général 2007).

Dans sa prise de position écrite, annexée au rapport général de la Cour des comptes portant sur l'exercice 2007, le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative signale que l'introduction de SAP HR à partir de l'exercice 2007 a eu comme conséquence au niveau du contrôle de la Cour des Comptes, la constatation d'un nombre important de dossiers erronés qui résultent cependant de quatre erreurs de traitement informatique seulement et qui ont été redressées ultérieurement.

8.2. Le domaine de l'Etat (compte général 2005)

Présentation du contrôle

Le contrôle de la Cour a porté sur le domaine de l'Etat qui se compose entre autres des forêts domaniales, des terrains à finalité et des bâtiments-places.

Dès 1994, le Gouvernement s'était fixé comme objectif d'intensifier les efforts pour valoriser davantage le patrimoine de l'Etat par une gestion et une exploitation plus actives des ressources domaniales, et d'éliminer certaines faiblesses de la situation résultant d'un manque de coordination entre les différents acteurs concernés. Afin de permettre d'atteindre ces buts, un „Comité des Domaines“ a été institué

en 1996, composé des représentants des ministères des Finances, des Travaux publics, de l'Aménagement du Territoire, de l'Intérieur et du Logement.

Différentes administrations et services de l'Etat sont concernés par la gestion du patrimoine domanial de l'Etat.

L'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) a dans ses attributions, d'après l'article 1er de la loi du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'administration de l'enregistrement et des domaines, „l'administration des propriétés de l'Etat et le recouvrement des droits et revenus domaniaux de toute espèce“. La même loi dispose que „l'administration des domaines est spécialement chargée de la gestion et de la conservation des biens dépendant du domaine de l'Etat pour autant que la régie de ces biens n'a pas été attribuée à une autre administration et que ces biens n'ont pas été affectés à un service public“.

L'Administration du Cadastre et de la Topographie (ACT), quant à elle, s'occupe, entre autres selon la loi du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie, de „la publicité en matière de propriété et de copropriété foncières“.

D'autres entités sont également concernées par la gestion des domaines de l'Etat (comme p.ex. l'Administration des Bâtiments publics, l'Administration des Ponts et Chaussées, etc.), mais ne font pas partie du champ de contrôle visé par le rapport de la Cour des comptes.

Dans l'optique d'une gestion du patrimoine de l'Etat, un système informatique nommé „Archibus“ a été mis en place au niveau du ministère des Finances. L'inventaire du domaine de l'Etat est géré par „Archibus“, dont la majeure partie des informations disponibles est insérée par l'AED. La base de données initiale a été établie à partir des données disponibles à ce moment à l'ACT.

De son côté, l'ACT dispose d'un système de gestion intégré relatif à la publicité foncière qui relie entre eux l'ACT, l'AED ainsi que le notariat luxembourgeois. Ce système, appelé „Publicité foncière“, a été mis en place afin de rendre possible un échange de l'information complète contenue dans les actes authentiques et il soutient la mise à jour et la consultation de la documentation cadastrale.

Le contrôle de la Cour des comptes a porté sur l'existence, l'emploi et la valeur de tous les actifs de l'Etat. La Cour a ainsi vérifié plus particulièrement si les bases de données „Archibus“ et „Publicité foncière“ permettent de réaliser les objectifs précités et ensuite si les outils existants permettent à l'Etat de remplir son objectif en matière de gestion du patrimoine domanial de l'Etat, tel que préconisé par le Gouvernement en 1994.

D'après le rapport d'activité 2005 du ministère des Finances, l'ensemble du domaine de l'Etat couvre avec 24.950 parcelles une surface totale de 169 km². Voulant s'assurer que les deux bases de données de l'ACT et de l'AED représentent la même réalité territoriale, la Cour des comptes a procédé à un contrôle intensifié d'un échantillon d'environ 1.230 parcelles (représentant à peu près 5% du nombre des parcelles faisant partie du domaine de l'Etat) sur leur existence dans les deux bases de données.

La détermination de l'échantillon considéré a été réalisée par voie aléatoire tout en s'assurant de couvrir l'ensemble des communes du Grand-Duché de Luxembourg.

Constatations et recommandations de la Cour

1. Les deux principales bases de données reprenant les propriétés domaniales de l'Etat sont gérées par l'ACT („Publicité foncière“) et par l'AED („Archibus“). L'existence de deux bases de données séparées s'explique par les besoins qui diffèrent d'une administration à l'autre.

Alors que l'ACT s'occupe de la gestion de l'ensemble des parcelles constituant le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, l'AED s'intéresse de manière plus détaillée aux propriétés de l'Etat et aux actes notariés relatifs aux parcelles en question. Deux systèmes informatiques doivent ainsi être maintenus et les bases de données afférentes sont alimentées par les différents intervenants.

Pour plus de 70 parcelles ou 6% de l'échantillon contrôlé, la Cour a constaté des différences entre les données disponibles dans les deux bases de données. Un certain nombre de problèmes ont pu être redressés directement par l'AED. D'autres différences résultent de redressements effectués par l'ACT et non communiqués à l'AED.

La Cour des comptes recommande à ce sujet de mettre en place un système de synchronisation entre les deux bases de données afin d'éviter que les contenus des deux bases de données identiques au départ ne divergent de façon continue au fil des années. L'intervention des autres acteurs concernés doit également être prise en compte pour la mise à jour de ces bases de données.

2. En principe, la base de données „Archibus“ devrait permettre de retracer l’affectation réelle des propriétés étatiques qui y figurent. Toutefois, force est de constater que les affectations renseignées dans le système ne reflètent pas toujours la situation réelle. En effet, sur base des indications des responsables de l’AED, il s’avère que des changements d’affectation des propriétés sont effectués selon les besoins des différents organes de l’Etat et ne sont pas régulièrement communiqués aux gestionnaires de la base de données. Dès lors, la Cour recommande d’intensifier les efforts en vue d’une mise à jour régulière et rapprochée en matière d’affectation des propriétés étatiques.

3. Pour ce qui est de la valeur du domaine de l’Etat, il faut préciser que les données reprises dans le système „Archibus“ se basent essentiellement sur l’acte notarié. Ainsi le prix du bien affiché se limite au prix d’acquisition respectivement au prix de vente stipulés dans l’acte sans tenir compte d’une réévaluation éventuelle. De plus, le système „Archibus“ ne renseigne que très partiellement sur la valeur du domaine de l’Etat. En effet, seuls les biens ayant fait l’objet d’une vente ou d’une acquisition sont répertoriés. Pour les autres y figurant, il n’existe aucune référence en termes de valeur. Ainsi, une valorisation reflétant une image fidèle du patrimoine de l’Etat s’avère difficile.

4. La politique générale de l’Etat en matière de domaines

Les outils en place ne permettent actuellement pas de répondre aux objectifs que s’était fixés le Gouvernement en 1994. En effet, le système „Archibus“ est une base de données qui ne permet que de donner une image ponctuelle de la situation patrimoniale de l’Etat. Il ne s’agit en fin de compte pas d’un outil capable de donner un aperçu complet sur les propriétés de l’Etat.

Dès lors, une gestion active du domaine de l’Etat n’est pas réalisable avec les moyens existants.

Dans ce contexte et suite à l’évolution dans le domaine technique, la Cour des comptes préconise l’étude des avantages et désavantages d’une solution intégrée de gestion de l’inventaire des biens immobiliers au niveau du système comptable existant.

En ce qui concerne le Comité des Domaines institué par le Gouvernement en 1996, ses principales missions consistent dans la valorisation du patrimoine de l’Etat par une gestion et une exploitation plus actives des ressources domaniales. Force est de constater que le Comité des Domaines ne dispose pas des moyens nécessaires pour remplir de manière adéquate les missions lui assignées.

Pour lui donner plus de poids, la Cour recommande de fixer par voie légale la composition, les attributions et le fonctionnement du Comité des Domaines.

8.3. Examen des conclusions de trois rapports spéciaux de la Cour des comptes concernant des fonds spéciaux de l’Etat (compte général 2005)

La Cour des comptes a présenté les trois rapports spéciaux suivants à la Chambre des Députés:

- Rapport spécial portant sur le contrôle de l’exécution des sixième et septième programmes quinquennaux d’équipement de l’infrastructure touristique (2004);
- Rapport spécial concernant le Fonds pour la protection de l’environnement (2004);
- Rapport spécial concernant le contrôle des programmes quinquennaux d’équipement sportif et du Fonds d’équipement sportif national (2005).

Dans son rapport général, la Cour fait une synthèse de ses constatations et recommandations qui figurent dans ces trois rapports spéciaux et dont bon nombre sont similaires et s’appliquent simultanément aux trois fonds spéciaux concernés. La Cour insiste sur les constatations suivantes:

1. Identification et planification insuffisantes des besoins

Une conclusion générale, qui vaut pour les trois domaines en question, consiste dans la constatation que les projets à subventionner ne sont pas identifiés et planifiés de façon suffisamment précise sur base de priorités bien déterminées.

La Cour des comptes est dès lors d’avis qu’un modèle de subventionnement plus actif, axé, d’une part, sur les besoins en infrastructures dûment constatés suivant des critères objectifs et, d’autre part, sur les demandes introduites par les maîtres d’ouvrage, devra être élaboré.

2. Absence de traitement uniforme des dossiers de subventionnement

Il s'avère que des suites favorables ont été données à des demandes de subventionnement introduites après le commencement des investissements ou après l'achèvement des projets, et encore que des demandes d'octroi de subventions étaient incomplètes. De plus, les dépenses éligibles, susceptibles d'être subventionnées, n'étaient pas clairement définies au niveau du ministère respectif. Il en résulte que la détermination des subsides ne se fait pas de manière homogène. Deux contrôles ont relevé qu'un règlement grand-ducal précisant les conditions techniques et administratives d'octroi d'aides fait défaut ou ne revêt plus un caractère contraignant. D'autre part différents projets peuvent donner droit à des aides allouées par différents ministères et il n'est pas évident de retracer un éventuel cumul des aides étatiques.

Pour pallier à cet état des choses, la Cour recommande tout d'abord, afin de garantir un traitement uniforme des dossiers de subventionnement, que des lignes directrices internes, applicables aux ministères concernés, soient fixées par écrit, en précisant notamment le contenu-type des demandes d'aide financières, ainsi que les taux de participation et les critères d'attribution de l'aide étatique respectivement d'éligibilité des dépenses à subventionner.

Ensuite, la Cour recommande que les responsables des ministères concernés fassent un suivi plus approfondi des dossiers et qu'ils procèdent systématiquement à des contrôles pour s'assurer de la conformité de ce qui est effectivement réalisé avec ce qui avait été projeté initialement.

A l'égard des critiques formulées sous les points 1 et 2 et touchant son ministère, Monsieur le ministre des Sports rappelle la prise de position qu'il avait donnée en réponse au contenu du rapport spécial de la Cour des comptes: „L'harmonisation et l'uniformisation du traitement des dossiers, des équipements à réaliser, des aides à accorder sont certes les maîtres mots, mais elles ne doivent pas pour autant écarter la souplesse et la flexibilité dans l'appréciation des projets. Celles-ci ne font pas entorse à l'équité qui est à respecter vis-à-vis des maîtres d'ouvrage lorsqu'ils revendiquent de l'Etat des apports financiers ou autres dans le domaine de l'infrastructure sportive.“

Monsieur le ministre des Sports est d'avis qu'une harmonisation des taux de subsidiation d'un ministère à l'autre est très difficile au vu des spécificités dans certains domaines. Il met néanmoins en garde devant une prise en charge intégrale des coûts afin que les maîtres d'ouvrage restent responsabilisés.

Monsieur le ministre de l'Environnement renvoie à ses différentes prises de position adressées à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire dans le passé. En ce qui concerne la fixation des conditions techniques et administratives d'octroi des aides accordées par le biais du Fonds pour la Protection de l'Environnement, il est d'avis que le recours à la circulaire ministérielle permet une plus grande flexibilité par rapport au règlement grand-ducal. En effet, certaines technologies, notamment en matière d'énergies renouvelables et d'économies d'énergie, évoluent rapidement et subissent des fluctuations de prix importantes. De plus, les critères techniques varient selon le type d'immeubles communaux concernés et ne peuvent pas être standardisés comme c'est le cas pour les maisons ou appartements.

3. Transmission déficitaire des pièces relatives aux engagements et aux dépenses des fonds spéciaux

Finalement, la Cour signale que les dispositions de l'article 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat définissant le cadre légal des fonds spéciaux de l'Etat et énonçant les principes fondamentaux qui sont à la base du fonctionnement des fonds spéciaux ne sont pas respectées. En effet, „(...) un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence“ n'est pas communiqué à la fin de chaque trimestre à l'Inspection générale des finances (IGF) par les départements ministériels.

La Cour rappelle encore une fois qu'il faudrait indiquer au projet de budget l'évolution financière détaillée des projets d'investissements faisant l'objet d'une loi spéciale. La Cour demande également d'inclure au niveau du compte général les informations relatives aux dépenses réalisées en faveur des divers projets d'envergure.

Monsieur le ministre des Sports indique que les pièces relatives aux engagements et aux dépenses du Fonds d'équipement sportif national sont bien transmises trimestriellement à l'IGF.

Monsieur le ministre de l'Environnement fait savoir que les pièces prévues à l'article 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat sont régulièrement transmises par son ministère à l'IGF depuis l'audit effectué par la Cour des Comptes en 2004/2005.

8.4. Les services de l'Etat à gestion séparée (compte général 2006)

Présentation du contrôle

La loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit en son article 74 (1) que „la loi budgétaire peut constituer une administration, un établissement ou un service comme service de l'Etat à gestion séparée (SEGS)“.

L'article 75 de cette même loi précise les ressources des SEGS qui comprennent une dotation annuelle à charge de l'Etat, le report de l'exercice précédent, les recettes propres ainsi que les dons et legs reçus en conformité avec l'article 910 du Code civil.

Le règlement grand-ducal du 3 février 2006 fixant les règles de la gestion financière et comptable applicables aux services de l'Etat à gestion séparée ainsi que les modalités du contrôle de cette gestion précise les principes généraux de la loi modifiée du 8 juin 1999 auxquels les SEGS peuvent déroger. Suivant l'article 3 (2), les SEGS sont en droit de financer moyennant leurs propres ressources toutes les dépenses liées à leurs activités, à l'exception des rémunérations à verser aux fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat et des frais d'investissements immobiliers. L'article 7 explicite les dispositions d'exception en matière de transfert et de dépassement des crédits budgétaires internes. En vertu des articles 9 à 11, le contrôle financier intervient lors du contrôle externe semestriel des comptes. Par ailleurs, le ministre ayant le SEGS dans ses compétences désigne les agents chargés du contrôle interne de la gestion financière et comptable du service et des modalités et des méthodes de contrôle interne. Finalement, il revient au ministre compétent ainsi qu'au ministre du Budget d'approuver conjointement les comptes des SEGS sur base des rapports de contrôle précités.

Le contrôle de la Cour a concerné „la légalité et la régularité des recettes et des dépenses“ des différents SEGS de l'Etat relatives à l'exercice 2006. Alors que le champ de contrôle en ce qui concerne l'application des lois et règlements grand-ducaux en vigueur a été limité à l'exercice 2006, les mécanismes de gestion des différents SEGS ont fait l'objet d'analyses et de comparaisons dès leur constitution respective. Le contrôle de la Cour a porté sur l'application de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat par les SEGS. La Cour a également vérifié le respect du règlement grand-ducal du 3 février 2006 fixant les règles de la gestion financière et comptable applicables aux SEGS ainsi que les modalités du contrôle de cette gestion. De même, la Cour a contrôlé le respect de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics.

Le contrôle de la Cour n'a pas révélé d'erreurs significatives. Les rapports de contrôle interne tels qu'ils sont prévus à l'article 10 (2) du règlement grand-ducal du 3 février 2006, ainsi que les rapports de contrôle externe effectué par la Direction du contrôle financier tels qu'ils sont prévus à l'article 10 (5) du même règlement grand-ducal ont tous été transmis à la Cour qui, après analyse, a pu obtenir l'assurance raisonnable que les contrôles sont réalisés d'une façon correcte et suivant des procédures élaborées.

Toutefois, la Cour fait les constatations et recommandations suivantes:

Loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

L'article 16 (2) prévoit que des articles budgétaires peuvent être dotés de la mention „crédit non limitatif“ „lorsqu'ils concernent des dépenses obligatoires en vertu de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles ou à titre exceptionnel d'autres dépenses, résultant de facteurs externes indépendants de la volonté de l'ordonnateur“. Certains articles budgétaires relatifs aux dotations au profit des SEGS sont libellés „crédit non limitatif“.

Conformément à l'article 66 de la loi modifiée du 8 juin 1999, le ministre ayant le budget dans ses compétences peut autoriser un dépassement des crédits budgétaires libellés „crédits non limitatifs“.

La Cour constate qu'en 2006 un montant de 386.332,00 euros a été accordé par dépassement du crédit budgétaire à un SEGS alors que l'acquisition projetée n'a pas été effectuée.

Il est à noter que l'article 66 précité pose des conditions très strictes quant au déclenchement de cette procédure d'exception en ce qu'un dépassement de crédits n'est possible que pour des „dépenses imprévisibles, indispensables et dont le règlement ne peut être différé“.

Si la gestion séparée permet le report d'un exercice à l'autre de crédits non utilisés, la Cour considère néanmoins que dans le cas présent, les fonds perçus par le service auraient dû être remboursés à la Trésorerie. Faute de quoi, cette manière de procéder risque d'assouplir les règles strictes qui sont applicables en la matière et d'ouvrir la porte à de multiples problèmes d'interprétation. Par ailleurs, l'article 66 précité se trouverait vidé de sens.

Règlement grand-ducal du 3 février 2006 fixant les règles de la gestion financière et comptable applicables aux services de l'Etat à gestion séparée ainsi que les modalités du contrôle de cette gestion

Selon l'article 3 (2) du règlement grand-ducal du 3 février 2006, les dotations annuelles accordées aux SEGS sont destinées à couvrir toutes les dépenses liées à leurs activités. Les rémunérations et autres primes et avantages versés aux fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Etat sont exclus de cette disposition, à l'exception des étudiants employés pendant les vacances scolaires. De même, les frais d'investissements immobiliers ne sont pas à charge des SEGS.

En ce qui concerne les frais d'investissements immobiliers, il est à noter que le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle a publié une liste des travaux de maintenance à charge des établissements scolaires dans le cadre de la gestion séparée. Tel n'est pas le cas pour les autres ministères concernés.

La Cour recommande que les autres ministères concernés établissent une même liste.

Dans sa réponse écrite annexée au rapport spécial de la Cour des comptes, le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle et des Sports indique que la liste évoquée par la Cour des comptes a été dressée par l'Administration des Bâtiments publics et ne s'applique pas spécifiquement aux SEGS dépendant du ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Compte général 2005

Dans son avis, le Conseil d'Etat se déclare surpris de l'argumentation du gouvernement (voir l'exposé des motifs du projet de loi) selon laquelle le dépassement de 587,6 millions d'euros du déficit effectif par rapport à la loi budgétaire résulterait „d'abord de dotations plus élevées que prévues aux fonds spéciaux de l'Etat, les dépassements et transferts autorisés à cet effet s'étant chiffrés à 245 millions d'euros, ensuite des moins-values de recettes (...) et pour le reste seulement d'un excédent de dépenses effectives“.

Le Conseil d'Etat rappelle que la loi budgétaire est une loi d'autorisation – elle autorise des dépenses, et ensuite les recettes nécessaires pour couvrir les premières. Le Conseil d'Etat considère ainsi que les dépenses prévues et autorisées par la Chambre ont été dépassées. Il y a eu en plus une moins-value des recettes escomptées par le budget voté. Il y a eu finalement une dotation des fonds spéciaux non pas en fonction des disponibilités budgétaires, mais en fonction des besoins des fonds. Le Conseil d'Etat signale qu'une dotation moins importante aurait permis d'éviter l'excédent des dépenses et ajoute que, vu que les recettes des fonds spéciaux dépassaient en 2005 de 21,6 millions d'euros les dotations prévues au projet de budget, la cause principale de l'excédent du déficit n'est donc manifestement pas à rechercher de ce côté-là.

*

Le Conseil d'Etat constate ensuite que les paramètres économiques sur lesquels le Gouvernement s'était fondé en 2004 pour élaborer le budget de 2005 lui avaient fait retenir une croissance du PIB de près de 3,8% et que cette croissance a été sous-estimée substantiellement puisqu'elle s'est finalement établie à 4,6% d'après les chiffres publiés par le Service central de la statistique et des études économiques.

Le Conseil d'Etat attire ainsi l'attention sur le fait que la refonte de la procédure budgétaire de 2004 avec le report de l'approbation du projet de budget par le Conseil de Gouvernement d'août en octobre, afin de permettre au Gouvernement de prendre ses décisions sur le vu des prévisions économiques des organismes statistiques internationaux et nationaux du second semestre, n'a pas abouti à un affinement des estimations.

De l'avis du Conseil d'Etat, le plus important en la matière, ce n'est pas le constat *ex post* que les événements ne se sont pas pliés aux prévisions du Gouvernement, mais l'argumentation qui sous-tend les hypothèses de travail ayant abouti aux prévisions.

*

Dans ses avis antérieurs relatifs aux comptes annuels, le Conseil d'Etat a régulièrement élevé la voix pour protester contre les graves erreurs d'estimation intervenues en matière de prévisions budgétaires tant des recettes que des dépenses, et il avait proposé comme remède la révision des mécanismes utilisés pour procéder aux évaluations en question. A la lecture du rapport de la Cour des comptes relatif aux comptes de 2005, il constate que les faiblesses critiquées dans son avis précité se sont retrouvées avec un même ordre de grandeur dans les prévisions budgétaires pour 2005. Il insiste dès lors une nouvelle fois pour qu'il y soit remédié en vue de l'élaboration des budgets futurs.

*

Le Conseil d'Etat a noté les critiques de la Cour des comptes au sujet de la légalité douteuse de certaines pratiques administratives ayant trait à l'exécution de la loi budgétaire. Il souhaiterait que, même s'il ne partage pas ces critiques, le Gouvernement en discute de façon formelle, afin que toutes les instances imbriquées dans la procédure budgétaire, dont en premier lieu la Chambre des Députés, puissent se faire une idée sur le bien-fondé des points de vue respectifs.

Le Conseil d'Etat estime que l'Etat pourrait utilement s'inspirer des procédures suivies dans le secteur privé en ce qui concerne les points proposés par les auditeurs internes et externes (suivi individuel de chaque recommandation, production d'un rapport sur ce suivi indiquant l'état de suivi des années antérieures, documentation des progrès réalisés, ainsi que des faiblesses et des négligences). Selon le Conseil d'Etat, si la transparence est le nouveau mot d'ordre, il faut aussi l'appliquer dans la discussion sur l'exécution des budgets annuels.

*

Le Conseil d'Etat n'a finalement pas d'observation quant au libellé du projet de loi 5591.

Compte général 2006

Le Conseil d'Etat renvoie à son avis portant sur le compte général 2005 quant à ses observations concernant la justesse des prévisions économiques qui fondent le projet de budget.

Il constate ensuite que, contrairement aux attentes, l'année budgétaire 2006 aura été une bonne année, puisque le solde positif engrangé a permis d'accroître la réserve financière de l'Etat, sans que la constitution du solde ait été provoquée par une augmentation des charges des contribuables.

*

Le Conseil d'Etat se base ensuite sur les rapports généraux de la Cour des comptes des dernières années pour constater qu'une fois le budget voté et les dépenses décidées, toute règle de procédure et de contrôle interne qui risque de freiner l'exécution de la dépense et du paiement constitue trop souvent un obstacle à contourner.

Même si le nombre des refus de visa de la Direction du contrôle financier par rapport au nombre des opérations d'engagement et d'ordonnancement est peu important et en forte diminution, le Conseil d'Etat encourage le Gouvernement à persister dans ses efforts d'imposer à ses services le respect des règles en la matière. L'examen des motifs des refus de visa fait ressortir très clairement que beaucoup de ces refus auraient facilement pu être évités alors qu'ils prennent leur origine dans de simples erreurs et le non-respect des lois, des procédures et de leurs délais.

Le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait que quant aux transferts de crédit, même s'ils se déroulent dans la légalité formelle, les circonstances qui les entourent indiquent cependant que ce procédé est régulièrement détourné de son objectif. Alors que le transfert de crédits constitue un instrument exceptionnel, destiné à utiliser en fin d'exercice des crédits excédentaires afin de faire face à des dépenses non prévues concernant d'autres articles budgétaires de la même section, la Cour des

comptes démontre que cette procédure d'exception sert au contraire régulièrement à alimenter des crédits systématiquement sous-estimés à partir de crédits tout aussi régulièrement surestimés. Selon le Conseil d'Etat, la Chambre des Députés dispose des attributions nécessaires pour faire cesser rapidement ces abus: il suffit qu'elle impose de son autorité l'inscription de crédits réalistes dans les hypothèses mentionnées par la Cour des comptes.

Le Conseil d'Etat considère ensuite que les crédits non limitatifs sont eux aussi un instrument à double tranchant. Normalement, ils permettent au Gouvernement de faire face à des situations imprévues; le risque que cette entorse à la rigidité du crédit budgétaire spécifiquement alloué soit détournée de son objectif est réel (voir l'exemple repris par le Conseil d'Etat dans son avis). D'après le Conseil d'Etat, la sous-estimation de certains crédits soumis au vote de la Chambre des Députés et leur dépassement ultérieur seront possibles tant que la Chambre des Députés laissera faire et tant que l'évolution des recettes ira dans la direction escomptée.

Le Conseil d'Etat constate que la discipline de certains comptes extraordinaires laisse toujours à désirer. Même s'il y a eu une réelle amélioration entre 2004 et 2006, une poussée en sens inverse a eu lieu en 2005. Le Conseil d'Etat regrette que la Cour des comptes ne fournisse pas d'indication pour savoir si ce sont toujours les mêmes agents qui n'arrivent pas à respecter les délais imposés.

*

Le Conseil d'Etat encourage finalement la Cour des comptes à persévérer dans son obstination à signaler les abus constatés.

*

Le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec le texte des trois articles du projet de loi sous examen.

Compte général 2007

Le Conseil d'Etat constate tout d'abord qu'au vu de l'excédent des recettes de l'exercice 2007 de quelque 451,6 millions d'euros, l'année budgétaire s'est avérée plus favorable que prévu.

En ce qui concerne le budget pour ordre de l'exercice 2007 qui tient compte d'opérations financières qui devraient être budgétairement neutres pour l'Etat, le Conseil d'Etat remarque que la Cour des comptes rend une fois de plus attentif au fait 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 pour certains articles. Le Conseil d'Etat recommande de procéder dorénavant aux opérations de report prévues par la loi et rappelle dans ce contexte les observations formulées dans son avis du 25 octobre 2005 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2003 (doc. parl. No 5350). Il réitère sa demande au Gouvernement soit de respecter le cadre légal en place, soit d'adapter celui-ci pour répondre aux contraintes posées par les errements de comptabilisation inhérents aux budget et compte pour ordre.

Le Conseil d'Etat constate une légère régression des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au courant de l'exercice 2007.

*

Bien que le nombre de refus de visa ait diminué par rapport à l'année précédente, le Conseil d'Etat estime celui-ci encore trop élevé, alors que bon nombre des refus ont leur origine dans de simples erreurs ou dans le non-respect des lois, des procédures ou des délais respectifs et auraient donc pu être évités.

Le Conseil d'Etat relève que suite au contrôle intensifié de la Cour des comptes, un grand nombre de dossiers concernant les rémunérations des agents de l'Etat ont donné lieu à contestation. Dans ce même contexte des contrôles des traitements des fonctionnaires et employés de l'Etat, le Conseil d'Etat rappelle ses observations formulées dans son avis du 2 mai 2006 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2004: „Comme les dossiers en question revêtent une grande sensibilité tant pour les concernés que pour l'image qu'ils donnent à l'extérieur de la qualité de la gestion des deniers publics, il y a intérêt non seulement à redresser au plus vite les situations incorrectes détectées, mais de mettre en outre en place les conditions aptes à empêcher ces erreurs de se reproduire à l'avenir.“ (doc. parl. No 5488)

Finally, the Council of State recommends to the ministerial departments to observe from now on article 18 of the law of 8 June 1999 and notably the rules and conditions provided in case of transfers of surpluses of credit from one budgetary article to another.

*

The Council of State appreciates the persevering action of the Court of Auditors.
It finally has no observation as to the subject of the bill 5891.

*

Under the benefit of the reflections which precede, the Commission of Control of the Budgetary Execution recommends to the Chamber of Deputies to adopt the bills in the version proposed by the Government.

Luxembourg, le 4 décembre 2009

Le Président,
Anne BRASSEUR

Le Rapporteur,
Felix BRAZ

