

N° 6058²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**portant règlement du compte général de l'exercice 2008**

* * *

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

(4.12.2009)

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

Le projet de loi 6058 portant règlement du compte général de l'exercice 2008 a été déposé à la Chambre des Députés le 12 juin 2009. 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 23 novembre 2009. Y étaient incluses les réponses du gouvernement aux points soulevés par la Cour des comptes. Au cours de la réunion du 19 octobre 2009, M. Felix Braz a été désigné comme rapporteur du présent projet de loi.

La Commission a été informée que le Conseil d'Etat devrait rendre son avis le 8 décembre 2009. Cet avis sera, dès lors, intégré par le rapporteur lors de sa présentation prévue pour la séance publique du 9 décembre 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**1. Le contexte économique**

La crise financière et économique mondiale n'a pas épargné le Luxembourg. Elle a même pris une dimension telle que l'exercice budgétaire 2008 restera en mémoire essentiellement et particulièrement pour les interventions exceptionnelles du Gouvernement et du Parlement destinées à stabiliser le secteur financier.

Après une forte conjoncture en 2007, les prévisions pluriannuelles initialement optimistes pour 2008 à 2010 ont dû être plusieurs fois revues à la baisse. Au début de l'année 2009, le Luxembourg est entré en récession avec une contraction importante du PIB, due notamment aux difficultés existentielles du secteur financier et à une chute de nos exportations directement liée au déclin du commerce mondial.

La Cour des comptes souligne elle aussi dans son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008 que l'augmentation de la dette doit être mise en relation avec les participations exceptionnelles du Gouvernement dans le capital d'établissements bancaires, et ce dans un souci de stabiliser le secteur financier. Ces opérations de sauvetage ont été financées par le produit d'emprunts nouveaux d'un montant de 2,281 milliards d'euros et ont fait passer la dette publique d'une moyenne de 6,9% à 14,7% par rapport au PIB. La dette publique a donc doublé en un an. Malgré cette progression préoccupante, ce ratio se situe encore en dessous du critère de la dette publique fixé dans le pacte de stabilité et de croissance (PSC) à 60% du PIB.

L'administration publique affiche pour l'exercice 2008 un solde de financement positif de l'ordre de 943,7 millions d'euros, soit 2,6% du PIB. Les recettes de l'Etat ont encore connu une augmentation de l'ordre de 6,7% qui s'explique principalement par une hausse des recettes de la TVA, de l'impôt retenu sur salaires et de l'impôt sur la fortune. En même temps, les dépenses publiques ont connu une hausse de l'ordre de 10,1%.

Le Statec a tablé sur une contraction du PIB de 4% pour 2009 et une reprise modeste de 1% pour 2010 (note de conjoncture No 1 de mai 2009). Au niveau international, une récession mondiale prolongée s'est annoncée, accompagnée d'une baisse de l'activité dans presque toutes les branches et d'une forte augmentation du chômage qui perdure.

Selon la Commission européenne, les budgets de 2009 et 2010 se solderont par un déficit de 1,5%, respectivement de 2,75% par rapport au PIB. Au sein de l'Union européenne (UE) et particulièrement dans la zone euro, la plupart des pays auront du mal à respecter les critères du PSC.

2. Le compte général 2008

Le compte général de l'exercice 2008 se présente comme suit:

A. – Recettes et dépenses courantes et en capital

I. – Recettes effectives	11.479.989.154,85 EUR
II. – Dépenses effectives	11.396.372.702,46 EUR
III. – Excédent de recettes	83.616.452,39 EUR
IV. – Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	322.677.717,25 EUR

B. – Recettes et dépenses pour ordre

I. – Recettes pour ordre	4.696.921.501,41 EUR
II. – Dépenses pour ordre	4.689.699.401,89 EUR
III. – Excédent de recettes pour ordre	7.222.099,52 EUR
IV. – Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	32.925.508,88 EUR

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

I. – Recettes	3.005.185.310,48 EUR
II. – Dépenses	2.821.025.966,27 EUR
III. – Excédent de recettes	184.159.344,21 EUR
IV. – Report du solde des recettes et dépenses	2.760.522.315,03 EUR

Par rapport au budget définitif de l'exercice 2008, les variations sont les suivantes:

	<i>Budget définitif 2008</i>	<i>Compte général 2008</i>	<i>Variations</i>	
			<i>en valeur</i>	<i>en %</i>
Recettes				
– courantes	8.540.401.373,00	9.100.115.339,35	559.713.966,35	+ 6,55
– en capital	82.553.100,00	2.379.873.815,50	2.297.320.715,50	+ 2.782,84
Total recettes (1)	8.622.954.473,00	11.479.989.154,85	342.223.223,75	+ 5,3
Dépenses				
– courantes	7.816.327.550,00	8.112.002.118,86	295.674.568,86	+ 3,78
– en capital	827.194.689,00	3.284.370.583,60	2.457.175.894,60	+ 297,05
Total dépenses (2)	8.643.522.239,00	11.396.372.702,46	2.752.850.463,46	+ 31,85
Excédent de recettes (1) - (2)	-20.567.766,00	83.616.452,39	104.184.218,39	

Dans ses rapports généraux portant sur les exercices 2006, 2007 et 2008, 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:

„(1) 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“.

(2) 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“.

(3) L'excédent des recettes de l'exercice budgétaire 2008 est affecté, à charge de cet exercice budgétaire, pour un montant total de 80 millions euros à l'alimentation du fonds pour l'emploi.

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 2008 se présentera de la manière suivante:

A. – Recettes et dépenses courantes et en capital

I. – Recettes	11.479.989.154,85 EUR
II. – Dépenses	11.396.372.702,46 EUR
III. – Excédent de recettes	83.616.452,39 EUR
IV. – Affectation du résultat du compte général 2006	- 240.000.000,00 EUR
V. – Affectation du résultat du compte général 2007	- 450.000.000,00 EUR
VI. – Affectation du résultat du compte général 2008	- 80.000.000,00 EUR
VII. – Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	- 447.322.282,75 EUR

Les dépenses courantes et en capital effectives dépassent de 31,85% le total des dépenses prévues pour 2008. En valeur absolue, cet écart correspond à 2.752,9 millions d'euros.

Ces dépenses supplémentaires proviennent notamment de la majoration relative:

- aux octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières (+2.448.426.901,00 euros);
- aux dotations de fonds de réserve (+ 179.700.163,34 euros);
- aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+ 120.083.946,53 euros);
- aux transferts de revenus à l'administration centrale (+ 31.316.269,93 euros);
- aux subventions d'exploitation (+ 20.504.557,64 euros);
- à l'achat de terrains et bâtiments dans le pays (+ 19.666.801,79 euros);
- aux transferts de revenus aux administrations publiques locales (+ 19.182.562,07 euros);
- aux transferts de revenus aux ménages (+ 13.509.601,62 euros);
- à la construction de bâtiments (+ 11.621.673,24 euros).

Par rapport au compte général de l'exercice 2007, la progression des dépenses courantes et en capital a été supérieure de 37,57%.

– En ce qui concerne le contrôle des dépenses, les contrôleurs financiers ont validé 218.860 opérations, dont 29.828 engagements et 189.032 ordonnances pendant l'exercice budgétaire 2008. Etant donné que certaines dépenses ont fait l'objet d'ordonnances collectives, le nombre de créances est plus élevé (448.791 paiements représentant un montant ordonnancé de 19.232.830.699 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 2008 s'élève à 37.484.541.088 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 2008, l'intervention des contrôleurs financiers s'est traduite par 272 refus de visa (contre 591 en 2003 et 257 en 2007).

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

- absence de base légale ou base légale non conforme (33,1%),
- engagement ex post (27,9%),
- non-respect de la législation sur les marchés publics (12,5%),
- non-respect de la législation sur les frais de route (8,1%).

Suite aux observations et réponses transmises par l'ordonnateur, 68 refus ont été réitérés par la DCF. Finalement, 51 décisions de passer outre au refus de visa ont été prises par les ministres des départements ordonnateurs. Parmi ces décisions, 35 relèvent de la rémunération du personnel de l'Etat,

5 concernent les marchés publics et 5 des engagements ex post. Ces décisions de passer outre se répartissent comme suit parmi les différents départements ministériels:

Education nationale, Formation professionnelle et Sports	10
Fonction publique et Réforme administrative	8
Finances, Trésor et Budget	6
Travaux publics	5
Affaires étrangères, Commerce extérieur, Coopération et Défense	3
Environnement	3
Travail et Emploi	3
Agriculture, Viticulture et Développement rural	3
Plusieurs	3
Etat	1
Justice	1
Intérieur et Aménagement du territoire	1
Famille et Intégration	1
Economie et Commerce extérieur	1
Classes moyennes, Tourisme et Logement	1
Transports	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 3.299 en 2008.

Notons finalement que, bien que le ministre du département ordonnateur ait le pouvoir de passer outre au refus de visa, 34 dossiers de l'exercice 2008 n'ont pas été clôturés au 8 juillet 2009.

3. Les fonds spéciaux

En ce qui concerne la situation financière des Fonds spéciaux de l'Etat, la Cour constate une augmentation de 9,65% des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au courant de l'exercice 2008. Par rapport aux projections des recettes et des dépenses du projet de budget de 2008, cette augmentation était imprévue. Ceci s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux ont été plus importantes que prévues (+12,89%) et que l'évolution des dépenses a été moins prononcée que prévue en 2008 (-8,41%).

Au cours de la réunion du 23 novembre 2009, la Cour des comptes informe une fois de plus les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du fait 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. La Cour 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 demande une mise à jour des 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 se rallie à cette demande.

III. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

1. Problèmes rencontrés dans le cadre de l'examen du compte général

1.1. Retards dans l'adoption des comptes généraux de l'Etat

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et la Cour des comptes déplorent que le dernier compte général de l'Etat à avoir été approuvé par la Chambre des Députés soit celui de l'exercice 2004 (loi du 18 décembre 2006).

Alors que le législateur a voulu remédier à une adoption tardive des comptes généraux de l'Etat par le biais de la loi modifiée sur la comptabilité de l'Etat du 8 juin 1999 qui précise en son article 12 que „pour le 30 septembre au plus tard, la Cour des comptes communique ses observations relatives au compte général de l'exercice précédent à la Chambre des Députés.“, il s'avère que les échéances inscrites dans la loi de 1999 ne se trouvent plus respectées et que le législateur devra se contenter de voter des comptes dépourvus de tout intérêt.

Cela sera le cas pour les comptes généraux 2005, 2006 et 2007 qui ont été avisés par le Conseil d'Etat aux mois de juin, respectivement de novembre 2009 et qui seront soumis au vote au cours de la séance publique du 9 décembre 2009 ou la semaine suivante.

Avec le compte général 2008, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire s'efforce de donner tout son sens à l'adoption parlementaire des comptes généraux et fera en sorte qu'à l'avenir le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice N-1 puisse être évacué au cours de l'exercice N, et ceci parallèlement à la loi budgétaire (exercice N+1).

Pour cette raison, la Commission insiste sur un respect rigoureux des délais imposés par les articles 11 et 12 de la *loi modifiée sur la comptabilité de l'Etat du 8 juin 1999* par les intervenants concernés.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire exprime son souhait de voir la Cour des comptes et le Conseil d'Etat aviser les projets de loi portant règlement des comptes généraux à venir dans un délai tel que l'intention initiale du législateur, à savoir l'évacuation du projet de loi portant règlement du compte général au cours de l'exercice suivant immédiatement celui sur lequel il porte, puisse toujours être respectée.

Dans un même souci, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire s'engage elle-même à présenter son rapport relatif aux projets de loi concernés au vote de la Chambre des Députés parallèlement à la loi budgétaire.

1.2 Qualité des informations fournies au compte général de l'Etat

Un autre problème auquel la Cour rend attentif dans son rapport général concerne la qualité des informations fournies au compte général de l'Etat. Le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat présente de manière très sommaire les comptes de l'exercice écoulé. Y est annexé un compte général sous forme de fichier électronique indiquant la consommation budgétaire de l'exercice par article budgétaire. Ceci met la Cour dans l'impossibilité de faire une analyse approfondie des comptes de l'Etat, laquelle ne peut dès lors pas répondre aux exigences de l'article 12 de la loi sur la comptabilité de l'Etat.

Un tel constat a également été formulé au point II.3. „Les fonds spéciaux“ du présent rapport, dans lequel il est déploré qu'aucune information n'accompagne les données chiffrées relatives aux fonds spéciaux.

Au vu de ce qui précède, la Cour plaide pour une réforme budgétaire.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se prononce quant à une réforme budgétaire au point suivant. Elle demande toutefois au Gouvernement, en attendant une réforme budgétaire et sa réalisation pratique, que les données soumises à l'examen de la Cour des comptes dans le cadre de l'élaboration de son rapport général portant sur un compte général de l'Etat soient à l'avenir accompagnées d'explications permettant une véritable analyse de fond.

2. Vers une réforme budgétaire

Dans son rapport général, la Cour présente les grandes lignes qui caractérisent la loi organique relative aux lois de finances („LOLF“) française et ses conclusions qui pourraient être à la base d'un nouveau modèle de comptabilité publique pour le Luxembourg.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire remercie d'emblée la Cour des comptes d'avoir pris l'initiative d'examiner une réforme budgétaire sur la base de certaines dispositions de la LOLF. Vu l'importance et les enjeux d'une telle réforme, la Commission a décidé d'examiner de façon approfondie les propositions de la Cour en dehors du cadre du présent rapport.

La Commission renvoie aussi au rapport de la Commission des Finances et du Budget sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010 qui compare neuf cadres budgétaires axant la budgétisation sur la performance. Le rapporteur du projet de loi 6100, Monsieur Lucien Thiel, estime en conclusion „*qu'il n'existe pas de modèle unique de budgétisation axé sur les performances transportable dans tous les pays. Même lorsque des pays ont retenu des modèles similaires, ils ont adapté des approches différentes pour les mettre en œuvre et ils les ont adaptées en fonction de leurs capacités et priorités nationales propres*“.

La Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire entamera sa réflexion sur une budgétisation axée sur la performance dès l'année 2010.

3. Obligations supplémentaires pour les Etats membres de l'Union

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire retient que Monsieur Henri Grethen, membre de la Cour des comptes européenne, a souligné lors de sa visite à la Commission le 23 novembre 2009 que le traité de Lisbonne apporte en son article 2, paragraphe 268 des modifications à l'ancien article 274 du traité instituant la Communauté européenne dont le libellé sera désormais le suivant: „La Commission exécute le budget en coopération avec les Etats membres, conformément aux dispositions des règlements pris en exécution de l'article 322, sous sa propre responsabilité et dans la limite des crédits alloués, conformément au principe de la bonne gestion financière. Les Etats membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière.

Le règlement prévoit les obligations de contrôle et d'audit des Etats membres dans l'exécution du budget ainsi que les responsabilités qui en découlent. Il prévoit aussi les responsabilités et les modalités particulières selon lesquelles chaque institution participe à l'exécution de ses dépenses propres. ...“.

Ce nouveau texte, entré en vigueur le 1er décembre 2009, comporte sans aucun doute des obligations de contrôle et d'audit supplémentaires pour le Luxembourg.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat devrait rendre son avis le 8 décembre 2009. Le rapporteur l'intégrera à sa présentation. L'avis du Conseil d'Etat sera annexé au présent rapport.

*

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

Luxembourg, le 4 décembre 2009

Le Président,
Anne BRASSEUR

Le Rapporteur,
Felix BRAZ

