

N° 5350³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI**portant règlement du compte général de l'exercice 2003**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(25.10.2005)

Par dépêche du 10 juin 2004, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soumit au Conseil d'Etat le projet de loi sous avis qui avait été élaboré par le ministre du Trésor et du Budget, et qui était accompagné d'un exposé des motifs.

Par courrier du 28 juin 2004, le Conseil d'Etat se fit encore remettre à titre documentaire les annexes Nos 1, 2, 4, 5, 6 et 7 du projet de loi. La lettre en question précisait en outre, à la demande afférente du ministre du Trésor et du Budget, que l'annexe explicative No 3 ne pourrait être établie qu'après le calcul par le Statec du revenu national brut pour l'année 2003.

Le rapport général de la Cour des comptes relatif au compte 2003 est parvenu au Conseil d'Etat par dépêche du 21 décembre 2004.

Enfin, le Conseil d'Etat fut saisi par courrier du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 22 juin 2005, d'un amendement gouvernemental tendant à remplacer le texte initial du projet de loi en vue de tenir compte de l'affectation d'un montant de 79 millions d'euros de l'excédent des recettes de l'exercice 2003 aux fonds budgétaires (cf. projet de loi relative à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2003; avis du Conseil d'Etat du 22 février 2005; *doc. parl. No 5398¹*).

*

Le budget de l'Etat 2003 arrêté par la loi du 20 décembre 2002 a par la suite été modifié du côté des dépenses courantes par la loi du 22 août 2003 instituant un médiateur. Compte tenu de la dépense supplémentaire engendrée par cette loi d'un montant de 148.591 euros, le budget définitif de l'exercice 2003 se présente comme suit:

en millions d'euros

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Excédant</i>
budget courant	6.305,3	5.521,4	+ 783,9
budget en capital	44,4	827,8	- 783,4
budget total	6.349,7	6.349,2	+ 0,5

L'exposé des motifs du projet de loi sous examen fournit un tableau synoptique des paramètres fondamentaux du compte général qui dégage un excédent de recettes de 79,4 millions d'euros, soit une plus-value par rapport aux estimations du budget de $(79,4 - 0,5 =) 78,9$ millions d'euros.

Conformément à l'amendement gouvernemental précité, les dépenses effectives inscrites au compte général 2003 sont majorées de 79 millions d'euros permettant d'affecter l'excédent réalisé à raison de 40 millions d'euros au fonds pour l'emploi et à raison de 39 millions d'euros au fonds de la dette publique (cf. projet de loi précité, *doc. parl. No 5398*). Le résultat de l'exercice s'en trouve réduit à 333.493,57 euros. Le Gouvernement prévoit d'affecter ce montant au compte „report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital“, compte dont les avoirs en sont portés à 506.193.639,35 euros. Ce montant constitue, ensemble avec les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat (augmentés des

79 millions d'euros selon l'amendement du projet de loi sous examen), la réserve budgétaire de l'Etat (cf. annexe 4 jointe au projet de loi: „bilan financier de l'Etat établi sur base du compte général 2003“).

Le Conseil d'Etat tient encore à relever que dans son rapport précité relatif au compte 2003, la Cour des comptes attire l'attention sur les discordances qu'elle a décelées pour l'exercice comptable 2003 entre le budget et le compte général. Et la Cour de renvoyer à l'article 10 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat pour demander une révision et un redressement de la présentation du compte afin que ses remarques soient prises en considération.

Le Conseil d'Etat note que l'amendement gouvernemental lui soumis le 22 juin 2005 ni n'en tient compte, ni ne fournit des explications sur les raisons ayant conduit à ignorer les observations précitées de la Cour. Or, dans l'intérêt de la régularité formelle du compte général soumis à l'approbation du législateur, il échet de réserver les suites requises aux observations en question.

*

Les paramètres économiques sur lesquels le Gouvernement s'était fondé pour élaborer le projet de budget pour 2003 avaient encore au cours de 2002 dû être corrigés à la baisse, ce qui avait conduit le Conseil d'Etat, dans son avis du 5 novembre 2002 relatif à la loi budgétaire en projet, à recommander, sinon une révision du projet de budget, du moins une exécution prudente au niveau des dépenses à autoriser.

Dans son rapport sur le projet de loi précité relatif à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2003 (*doc. parl. No 5398²*), la commission des Finances et du Budget de la Chambre des députés rappelle que finalement 2003 a été caractérisée par une croissance économique de 2,9% (contre une croissance admise de 6,6% lors de l'élaboration du budget, revue encore à la baisse avant la fin 2002 par le Statec qui situait en ce moment celle-ci entre 2 et 3,5%). Le taux de création d'emplois estimé par le Gouvernement à 2,9% n'était en définitive que de 2% et le taux de chômage est monté à 3,8% contre 3% attendus. La toile de fond pluriannuelle devant laquelle s'inscrivent les données précitées est décrite par le Statec dans son rapport 2004 sur l'économie luxembourgeoise (cf. Cahier Statec – Université du Luxembourg (CREA) No 98, rapport élaboré avec l'Université du Luxembourg – Cellule de recherche en économie appliquée): *„La compétitivité de l'économie s'est appréciée sensiblement entre 1990 et 1998 pour se maintenir à un niveau élevé jusqu'en 2000. Dès 2001, la situation s'est détériorée jusqu'en 2003 pour se redresser en 2004. Cependant une analyse plus détaillée de la situation permet de constater que la baisse de l'indicateur de compétitivité en 2003 n'est pas liée aux mêmes origines que les années précédentes. Entre 2000 et 2002, la baisse de l'indicateur de compétitivité semble surtout avoir une origine interne, à savoir la hausse du coût salarial (plus prononcée pour les services marchands). L'indicateur de marge est en baisse pendant cette période, mais se stabilise en 2003. En même temps, les causes de détérioration de la situation compétitive changent et se retrouvent principalement du côté de la composante externe de l'indicateur de compétitivité. Les prix concurrents étrangers ont connu en 2003 une baisse sensible en grande partie due à l'appréciation de l'euro face à sa principale devise concurrente qui est le dollar américain.“*

Dans ces conditions, le fait que, contrairement au budget 2003 reposant sur un quasi-équilibre entre recettes et dépenses, le compte général s'est, nonobstant la majoration certes marginale des dépenses inscrites dans la loi budgétaire sous l'effet de la loi du 22 août 2003, soldé par un excédent de recettes de 79 millions d'euros mérite d'être relevé.

A noter aussi que, de façon analogue à l'exercice 2002, les estimations de dépenses ont été dépassées de 2,1% et celles relatives aux recettes de 3,4%. En 2002, ces taux étaient de respectivement 2,4 et 3,7%.

Un examen plus poussé du tableau comparatif des recettes budget 2003/compte 2003 montre que les données inscrites dans le budget ont reposé sur des estimations pour partie gravement erronées. Les seules plus-values réalisées par rapport aux prévisions budgétaires au titre des douanes et accises (+ 206 mio d'euros), des impôts directs (+ 58 mio d'euros), des participations de l'Etat et des loyers qu'il a perçus (+ 11,5 mio d'euros) et des recettes versées par des organisations internationales (+ 7,9 mio d'euros) représentent une différence positive de 283,4 millions d'euros. Ces plus-values se trouvent partiellement neutralisées par des moins-values enregistrées au niveau de la taxe d'abonnement (- 98 mio d'euros), de la taxe d'enregistrement (- 34 mio d'euros), des intérêts de fonds en dépôt

(- 11 mio d'euros) et des taxes d'exploitation, taxes et redevances (- 10 mio d'euros). Ces quelques exemples qui comptent certes parmi les différences les plus saillantes du compte par rapport aux prévisions budgétaires montrent le caractère aléatoire des estimations à la base des prévisions de recettes inscrites dans le budget. Comme il avait déjà eu l'occasion de le relever dans son avis complémentaire du 10 décembre 2002 relatif à la loi budgétaire pour 2003, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à revoir les mécanismes utilisés pour évaluer les prévisions de recettes budgétaires, alors que la situation actuelle relève de la pure gageure. En effet, à une époque où la perspective d'excédents budgétaires réguliers semble définitivement appartenir au passé, et où le souci de maintenir le budget en équilibre est devenu la règle, la gestion en bon père de famille de l'argent du contribuable demande également un effort conséquent au niveau de l'appréciation correcte des recettes publiques, préalable indispensable à une mise en œuvre pertinente des leviers de la politique budgétaire.

Les informations afférentes du rapport général de la Cour des comptes précité sur les transferts de crédits et les dépassements des crédits non limitatifs montrent à leur tour qu'un effort similaire est également de mise lors de l'exécution du budget des dépenses. A cet égard, des différences parfois substantielles sont notées d'un département ministériel à l'autre.

*

Sans par ailleurs vouloir entrer dans le détail des remarques et recommandations ponctuelles concernant l'exécution du budget par les différents départements ministériels qui figurent dans le rapport de la Cour des comptes, le Conseil d'Etat se doit cependant de relever plusieurs constats auxquels a mené le contrôle intensifié de la Cour (cf. point 4 du rapport général), en ce qui concerne plus particulièrement les contrats passés entre l'Administration et des experts et conseils privés (cf. classe économique 12 des dépenses budgétaires: frais d'experts et d'études). A ce sujet, il voudrait relever notamment les recommandations de la Cour des comptes, d'une part, quant au respect des délais d'exécution des expertises et études réalisées pour compte de l'Etat et, d'autre part, quant aux mesures à mettre en place pour améliorer les mécanismes de contrôle destinés à assurer une exécution conforme des contrats visés. Le Conseil d'Etat recommande de charger un ministère (ou une autre instance administrative) de la coordination en vue de l'élaboration de directives précises s'imposant à tous les départements ministériels et administrations lors de la conclusion future de contrats du genre et reprenant les recommandations de la Cour des comptes.

Une autre remarque du prédit rapport de la Cour des comptes a trait au budget pour ordre qui concerne des fonds qui ne font que transiter par la trésorerie de l'Etat, et qui devraient donc, comme le relève à bon escient la Cour, être budgétairement neutres pour l'Etat. Ce principe se trouve d'ailleurs inscrit à l'article 78 de la loi précitée du 8 juin 1999 qui dispose que les dépenses pour ordre ne peuvent pas dépasser le montant des recettes correspondant à la fin de l'exercice, hormis en particulier les exceptions de non-compensation prévues par la loi budgétaire. Or, la Cour des comptes constate que le Gouvernement a pris l'habitude de procéder à des reports de soldes d'un exercice à l'autre, au-delà des limites prévues à cet effet par la loi du 8 juin 1999. Dans l'intérêt de la conformité formelle de la pratique budgétaire avec les exigences légales précitées, et nonobstant les explications contenues dans l'annexe 5 (cf. annexe 5 „solde du budget pour ordre“) jointe au projet de loi sous examen, le Conseil d'Etat propose soit de se tenir au 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 n'a pas d'observation quant au libellé du projet de loi sous examen.

Sous réserve des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec la version amendée du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2003.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 octobre 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

