

N° 5350<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

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

\* \* \*

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

(5.12.2005)

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

\*

**I. INTRODUCTION ET TRAVAUX DE LA COMMISSION**

Le projet de loi portant règlement des comptes généraux de l'exercice 2003 a été déposé par le Ministre du Trésor et du Budget à la Chambre des Députés en date du 18 juin 2004. Les annexes fournissant des explications supplémentaires pour faciliter l'analyse du compte général de l'Etat ont été communiquées à la Chambre des Députés le 28 juin 2004. Le rapport de la Cour des Comptes est parvenu à la Chambre des Députés le 13 décembre 2004. Y étaient incluses les réponses du Gouvernement aux points soulevés par la Cour des Comptes. Au cours de la réunion du 13 décembre 2004, Mme Colette Flesch a été désignée comme rapportrice du projet de loi. Dans cette même réunion, le rapport de la Cour des Comptes a été présenté à la Commission.

Le 22 juin 2005 le Gouvernement a introduit un amendement tenant compte de l'affectation à deux fonds spéciaux de l'excédent de recettes de l'exercice budgétaire 2003.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 25 octobre 2005. La Commission a examiné cet avis au cours de sa réunion du 21 novembre 2005.

Le présent rapport a été examiné et adopté par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes le 5 décembre 2005.

\*

**II. CONSIDERATIONS GENERALES**

Les **comptes généraux** de l'exercice 2003 peuvent, compte tenu de l'amendement gouvernemental du 22 juin 2005, être résumés comme suit:

**A. – Recettes et dépenses courantes et en capital**

I. Recettes	6.563.544.417,29
II. Dépenses	6.563.210.923,72
III. Excédent de recettes	333.493,57
IV. Report du solde des recettes et dépenses	506.193.639,35

**B. – Recettes et dépenses pour ordre**

I. Recettes pour ordre	3.465.490.377,08
II. Dépenses pour ordre	3.465.959.883,32
II. Excédent de dépenses pour ordre	469.506,24
IV. Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	10.488.217,21

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

I. Recettes	1.951.773.563,25
II. Dépenses	2.304.839.008,63
III. Excédent de dépenses	353.065.445,38
IV. Report du solde des recettes et dépenses	2.804.974.302,98

Par rapport au budget définitif de l'exercice 2003, les **variations** peuvent être résumées comme suit:

	<i>Budget définitif 2003</i>	<i>Compte général 2003</i>	<i>Variations</i>	
			<i>en valeur</i>	<i>en %</i>
Recettes				
– courantes	6.305.285.110	6.504.666.709,79	199.381.599,79	+ 3,2
– en capital	44.427.200	58.877.707,50	14.450.507,50	+ 32,5
Total recettes (1)	6.349.712.310	6.563.544.417,29	213.832.107,29	+ 3,4
Dépenses				
– courantes	5.521.484.773	5.616.432.132,44	94.947.359,44	+ 1,7
– en capital	827.833.639	867.778.791,28	39.945.152,28	+ 4,8
Total dépenses (2)	6.349.318.412	6.484.210.923,72	134.892.511,72	+ 2,1
Excédent de recettes (1)-(2)	393.898	79.333.493,57	78.939.595,57	

Les dépenses courantes et en capital dépassent de 2,1% le total des dépenses prévues. En valeur absolue, cet écart correspond à 134,89 millions d'euros. Ces dépenses supplémentaires proviennent notamment de la majoration relative:

- aux dotations du fonds de réserve (+ 92.172.162 euros);
- aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+ 59.589.505 euros);
- à l'achat de terrains et bâtiments dans le pays (+ 16.609.912 euros);
- aux transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises (+ 16.526.268 euros);
- au remboursement de la dette publique (+ 15.000.000 euros);
- aux transferts en capital à l'administration centrale (+ 15.000.000 euros);
- aux subventions d'exploitation (+ 10.590.033 euros).

Par rapport aux comptes généraux de l'exercice 2002, la progression des dépenses courantes et en capital a été de 5,59%.

Les **plus-values et moins-values de recettes** se présentent comme suit:

Impôts directs	57.916.741,22
Impôts indirects	1.702.514,34
Recettes d'exploitation, taxes et redevances	-9.439.456,01
Recettes de participation ou d'avances de l'Etat	4.821.357,44
Remboursements de dépenses	165.502,44
Douanes et accises	205.904.293,57
Impôts, droits et taxes	-67.070.750,66
Recettes domaniales	6.243.130,78
Recettes d'exploitation et autres	-7.615.653,90
Remboursements	-56.613,31
Recettes versées par les communes	274.912,62
Recettes versées par la sécurité sociale	-200.201,43
Recettes et bénéfices versés par les établissements publics	-919.897,12
Remboursements effectués par les sociétés	7.573.604,70
Recettes versées par les comptables extraordinaires	3.512.490,96
Participations dans les sociétés privées	-1.549.186,42
Recettes versées par les organisations internationales	7.891.544,92
Recettes d'exploitation	-9.772.734,35
<b>Total</b>	<b>199.381.599,79</b>

Selon l'amendement gouvernemental du 22 juin 2005, les dépenses inscrites aux comptes généraux de l'exercice 2003 sont majorées de 79 millions. Cet excédent est affecté 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. En conséquence, le résultat de l'exercice se trouve réduit à 333.493, 57 euros.

Depuis le 1er janvier 2001, c'est la Direction du contrôle financier (DCF) qui assure le contrôle des **dépenses**.

Au cours de l'exercice budgétaire 2003, 251.637 opérations, dont 34.725 engagements et 216.912 ordonnances, ont été validées par les contrôleurs financiers. Tenant compte du fait que certaines dépenses ont fait l'objet d'ordonnances collectives, le nombre de créances est plus élevé (485.833 paiements représentant un montant ordonnancé de 12.407.392.276 euros). A première vue, ce montant dépasse 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 aussi les dépenses pour ordre et les dépenses à charge des fonds spéciaux.

La Cour des Comptes note dans son rapport que le total du montant engagé au cours de l'exercice 2003 s'élève à 21.957.217.235 euros. Ce chiffre 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.

La clôture légale de l'exercice 2003 était initialement fixée au 31 décembre 2003 pour les engagements et au 31 mars 2004 pour les ordonnancements. La loi budgétaire pour l'exercice 2003 a cependant prévu une disposition visant à allonger la période complémentaire d'un mois pour les exercices 2002 et 2003. Les opérations d'ordonnement des dépenses ont pu se prolonger jusqu'au 31 mars de l'année suivante et les opérations relatives au paiement des dépenses ont pu se prolonger jusqu'au 30 avril de l'année suivante. Pendant la période complémentaire de l'exercice 2003, 20 nouveaux engagements portant sur un montant global de 153.396.031 euros ont été autorisés par le ministre.

Au cours de l'exercice budgétaire 2003, les contrôleurs financiers ont formulé 591 refus de visa (contre 744 en 2002). Suite aux observations et réponses transmises par l'ordonnateur, 111 refus ont été réitérés par la DCF. Finalement, 69 décisions de passer outre au refus de visa ont été prises par arrêtés motivés des ministres des départements ordonnateurs. Pour le détail, il est renvoyé au tableau 11 du rapport général de la Cour des Comptes (document parlementaire No 5350<sup>1</sup> p.14).

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

- engagement ex post;
- non-respect de la législation sur les marchés publics;
- absence de base légale ou base légale non conforme.

En comparaison avec les comptes de l'exercice 2002, force est de constater que les refus de visa pour non-respect de la législation sur les marchés publics sont en nette progression (21,2% par rapport à 14,8%). En ce qui concerne la répartition des refus de visa par département ministériel, on constate que les ministères des Affaires étrangères et des Travaux publics rassemblent à eux seuls plus que la moitié des refus (309 de 591).

Notons encore qu'en cas de dossier incomplet, le contrôleur financier, plutôt que d'émettre un refus de visa, retourne le dossier à l'ordonnateur. Pour l'exercice 2003, le nombre de dossiers retournés (pour des dépenses autres que de personnel) est passé de 6.000 à 4.400.

Il reste finalement à signaler que, bien que le ministre du département ordonnateur ait le pouvoir de passer outre au refus de visa, 126 dossiers de l'exercice budgétaire 2003 n'ont pas été clôturés.

\*

### III. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

#### 1. Observations à l'égard d'engagements ou d'ordonnances de paiement

1. La DCF a refusé son accord à l'égard d'une ordonnance de paiement de 1.828,50 euros du Laboratoire national de santé concernant l'acquisition de matériel de rechange au motif que la commande du matériel précédait l'engagement de la dépense. Le contrôleur financier avait notamment constaté que la date de la facture avait été manipulée. Lors de la nouvelle présentation du dossier, la DCF a réitéré son refus en condamnant de nouveau cette pratique frauduleuse. Le ministère de la Santé a finalement décidé de clôturer les dossiers en passant outre au refus de visa.

2. La DCF a refusé le visa à l'égard d'une proposition d'engagement du ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural relative à l'acquisition d'un engin multifonctionnel pour un montant de 99.130 euros au motif que la commande avait été réalisée avant que la procédure d'engagement budgétaire n'ait été entamée. Lors de la nouvelle présentation du dossier, la DCF a donné son accord à la proposition en question.

3. La DCF a refusé son accord concernant une ordonnance de paiement du ministère des Travaux publics relative à des travaux et fournitures au chantier de la liaison avec la Sarre pour un montant de 17.707,24 euros. Dans son argumentation, la DCF tient à critiquer une déficience au niveau des contrôles internes au sein de l'administration des Ponts et Chaussées vu le fait que la même dépense avait déjà fait l'objet d'un paiement visé et accepté.

4. La DCF a refusé à deux reprises son accord à l'égard d'une proposition d'engagement au montant de 15.300 euros concernant une consolidation des voûtes à l'orangerie d'Echternach au motif que la proposition régularisait ex post des prestations déjà facturées. Le refus de visa fut réitéré, car l'explication fournie par le service des Sites et Monuments nationaux (perte de l'offre) ne justifiait pas, aux yeux de la DCF, l'engagement ex post des prestations facturées. Lors de la troisième présentation du dossier, le service des Sites et Monuments nationaux a précisé que l'information de sa prise en charge des travaux n'était pas parvenue aux services compétents pour la réservation des crédits budgétaires. Suite à ces explications, la DCF a accordé, à titre exceptionnel, le visa à l'égard de la proposition.

Constatant que les décisions de passer outre au refus de visa sont en progression (69 par rapport à 57 pour l'exercice 2002), la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes invite les ministères à veiller à l'avenir à respecter les dispositions légales avant de prendre des engagements financiers.

## 2. Contrôle intensifié de la Cour des Comptes

La Cour des Comptes est tenue d'examiner la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics d'après l'article 3 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour. Elle est également chargée du contrôle-matières qui porte sur l'existence, l'emploi et la conservation de tous les actifs appartenant à l'Etat.

### 2.1 Présentation du contrôle

Le contrôle intensifié de la Cour des Comptes a porté sur les dépenses relatives aux frais d'experts et d'études. L'approche de la Cour a consisté dans l'examen portant sur la légalité et la régularité de la conclusion et de l'exécution des contrats en question. L'échantillon de contrôle a porté sur 13,047 millions d'euros, soit 56% des paiements effectifs et a concerné 167 contrats sélectionnés selon leur importance dans les départements ministériels et les administrations et les services de l'Etat.

Le contrôle de la Cour des Comptes a porté en outre sur les mécanismes de contrôle mis en place, destinés à éviter ou à corriger des erreurs pouvant se présenter au niveau de la conclusion et de l'exécution des contrats d'experts et d'études.

La majeure partie des contrats vérifiés a été conclue avant le 1er septembre 2003 et se réfère donc aux anciennes dispositions légales et réglementaires relatives aux marchés publics. Les dispositions de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics n'ont été appliquées que dans des cas isolés.

### 2.2 Constatations et recommandations de la Cour des Comptes

Concernant **les délais et les pénalités** prévus par les contrats d'experts et d'études, la Cour des Comptes regroupe les contrats analysés selon leur objet dans quatre catégories:

- les études, représentant des travaux généraux de recherche, de conception et de réalisation définis par une mission et des résultats précis;
- l'informatique, ciblant tous les travaux de préétudes, de conception et de réalisation en relation avec l'installation de programmes informatiques;
- l'assistance, décrivant des missions d'accompagnement et de consultance;
- divers.

Dans son rapport, la Cour des Comptes se prononce essentiellement sur les contrats de type „Etudes“ et „Informatique“ qui prévoient normalement des dates limites pour la réalisation d'un résultat précis.

Sur les 116 contrats des deux types susmentionnés, 51 ne prévoient aucun délai d'exécution. Des délais sont définis dans les 65 contrats restants. Un seul contrat avait prévu une sanction en cas de non-respect du délai d'exécution. Ainsi, 44% des contrats d'experts et d'études ne stipulent pas de délais contraignants. Concernant les autres contrats, la Cour des Comptes regrette l'absence quasi totale de dispositions contractuelles sanctionnant le non-respect du délai d'exécution.

La Cour des Comptes étant d'avis que l'inscription de telles clauses est essentielle pour la bonne exécution des contrats en question, elle invite dans son rapport les responsables compétents lors de la conclusion de tels contrats à attacher à l'avenir plus d'importance à la formulation de délais d'exécution et à y associer des dispositions sanctionnant leur non-respect.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes ne peut que se rallier à cette recommandation de la Cour des Comptes.

Selon la nature et l'envergure des contrats, différentes mesures de contrôles ont été mises en œuvre au sein des départements ministériels, des administrations et services de l'Etat pour assurer **le suivi de l'exécution des contrats** d'experts et d'études:

- Implication de responsables techniques qui participent à l'élaboration et au suivi des projets;
- Existence de groupes de projets ou de comités de pilotage qui suivent de près les grands projets et vérifient le service accompli;
- Existence de systèmes informatisés de contrôle ou de suivi de projets;
- Existence et observation de procédures écrites de contrôle interne;
- Existence de contrats standardisés;
- Tenue régulière de réunions de service.

La Cour des Comptes note dans son rapport que seuls quelques départements ministériels, administrations et services de l'Etat ont déjà mis en pratique l'une ou l'autre des mesures susmentionnées et conclut que, d'une manière générale, des améliorations sont à entreprendre à l'avenir afin de parfaire les mécanismes de contrôle.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes fait sienne la conclusion de la Cour et invite les responsables compétents à veiller à l'avenir à la mise en pratique soutenue de mesures de contrôle. Elle reviendra à cette question dans le cadre de ses observations finales.

Lors de son contrôle portant sur la légalité de la conclusion de contrats d'experts et d'études, la Cour des Comptes a également analysé l'aspect de **la législation sur les marchés publics**.

Comme exemple la Cour relève dans son rapport que par arrêté du ministre de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural du 10 octobre 2003, l'Administration des Eaux et Forêts a été autorisée à conclure un marché négocié avec un bureau d'études en vue de la réalisation d'inventaires forestiers d'aménagement pour les forêts communales de Mamer et Strassen. D'après le ministère, les prestations sous rubrique ne pouvaient être confiées, pour des raisons techniques et scientifiques, qu'à un prestataire déterminé et le prix des services était soustrait au jeu normal de la concurrence. Avec les mêmes arguments le ministère a conclu des marchés négociés avec deux autres bureaux d'études pour la réalisation d'inventaires forestiers d'aménagement.

La Cour des Comptes est d'avis que les services en question auraient parfaitement pu être mis en adjudication publique ou du moins faire l'objet d'une soumission restreinte. Selon la Cour, les motifs invoqués par le ministère pour recourir à des marchés négociés ne sont pas concluants.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes partage cette analyse et invite les responsables compétents à respecter scrupuleusement la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics, qui a comme objectif de maintenir la soumission publique comme règle générale.

Concernant les **contrats de type „travailleur intellectuel indépendant“**, la Cour des Comptes note dans son rapport que pour de nombreux contrats la qualité d'expert n'est pas toujours facile à établir. Ainsi, elle fait notamment référence au ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche pour lequel quelque 80 personnes travaillent en tant qu'experts indépendants avec des contrats expirant chaque année, mais qui sont pourtant régulièrement renouvelés. En plus, la formulation des missions dans les contrats visés reste, selon la Cour, souvent vague et comprend parfois des tâches purement administratives.

Tout comme la Cour des Comptes, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes est d'avis que ces activités ont un caractère permanent portant atteinte aux dispositions légales qui règlent les conditions de recrutement de personnel au service de l'Etat et invite le ministère à se conformer à la législation en vigueur.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes réproouve cette manière de procéder.

Finalement, la Cour des Comptes constate dans son rapport que **le classement et l'archivage** des pièces justificatives en relation avec les dépenses pour frais d'experts et d'études ne sont pas organisés de manière satisfaisante dans de nombreux départements ministériels.

La Cour conclut en faisant référence aux constatations déjà formulées dans son rapport sur le compte général de l'exercice 2001 et dans son rapport spécial sur la mise en application de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat. La Cour des Comptes déplore notamment un manque d'uniformité et d'homogénéité concernant la gestion des archives et tient à reformuler sa recommandation d'élaborer dans les meilleurs délais le règlement grand-ducal fixant les conditions et les modalités de l'archivage tel que prévu par l'article 15 de la loi modifiée du 8 juin 1999.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes se rallie à cette recommandation.

### 3. Les restants d'exercices antérieurs

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

Généralement, le montant total des restants d'exercices est connu au moment de l'élaboration du projet de budget. Ainsi les sommes liquidées devraient-elles correspondre aux crédits votés. Or, la Commission doit constater que tel n'est pas le cas pour nombre de départements ministériels et demande qu'il soit remédié à la situation.

#### 4. Les marchés publics

Dans son rapport, la Cour des Comptes consacre un sous-chapitre à la nouvelle législation sur les marchés publics, qui est entrée en vigueur le 1er septembre 2003.

D'après les statistiques de la DCF, l'Etat a passé, suivant les nouvelles dispositions légales et réglementaires, un total de 637 marchés pour un montant de 484,6 millions d'euros depuis le 1er septembre 2003. 342 de ces marchés (53,7%) ont fait l'objet d'une soumission publique tant au niveau national qu'européen représentant, en termes de valeur, 406,1 millions d'euros (83,8%). La part relative des soumissions restreintes et des marchés négociés se chiffre à 46,3% ce qui représente 16,2% de la valeur totale de l'ensemble des marchés conclus.

L'article 15 de loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics dispose qu'un **décompte final** doit être établi par le pouvoir adjudicateur pour tous les marchés publics dont la valeur hors TVA dépasse 20.000 euros. La Cour des Comptes note toutefois dans son rapport qu'aucun décompte ne lui a été transmis depuis le 14 décembre 1999.

Le présent rapport entend reprendre quelques **observations de la Direction du contrôle financier** formulées au moment de l'engagement et de l'ordonnancement des dépenses en matière de marchés publics.

Concernant l'exercice 2003, la DCF a émis 125 refus de visa (situation fin juillet 2004) pour non-respect de la législation (ancienne et nouvelle) sur les marchés publics.

Les raisons principales entraînant un refus de visa énoncées par la DCF sont:

1. le fractionnement des dépenses;
2. le dépassement des montants limites au-dessus desquels il doit être procédé par adjudication publique;
3. le mode de passation des marchés publics;
4. les approbations ex post avant l'intervention de la DCF;
5. le paiement d'avances.

##### 4.1 Fractionnement des dépenses

###### *Ministère d'Etat*

La DCF a retourné une ordonnance relative à une étude portant sur la „détermination des teneurs en HAP dans les matrices environnementales et biologiques dans le voisinage immédiat du site de compostage de Diekirch“ au motif que la facture datée du 25 octobre 2002, s'élevait au montant identique que la facture du 7 octobre 2002 visée favorablement le 23 janvier 2003 concernant cette même étude. Comme le total de ces deux factures (17.000 euros HTVA) dépassait le montant prévu au règlement grand-ducal du 30 septembre 1993, ces prestations auraient dû être passées, soit par voie de soumission publique, soit par voie de marché de gré à gré. Ce dossier n'a pas encore été retourné à la DCF (situation juin 2004).

###### *Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur, de la Coopération et de la Défense*

Le ministère avait présenté à la DCF quatre engagements pour un montant global de 45.582 euros TTC pour l'acquisition de matériel pour les besoins de l'unité „Humanitarian Intervention Team“. Comme le montant total des engagements dépassait le seuil de 22.000 euros et comme il s'agissait des fournitures de nature identique commandées à un même fournisseur, la DCF a refusé son visa avec l'argument que ces fournitures auraient dû faire l'objet d'une soumission publique. Le dossier en question n'a pas encore été retourné à la DCF (situation juin 2004).

##### 4.2 Dépassement des montants limites

###### *Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement*

Vu l'importance du montant cumulé annuellement engagé (73.810 euros) pour l'entretien journalier des bureaux du département du Logement pour l'exercice 2003, la DCF avait demandé la mise en

adjudication publique de ces services. Le ministère des Finances, se référant à l'avis de l'Inspection générale des Finances du 22 juillet 2003 portant sur l'autorisation ex post d'un marché de gré à gré en cours d'exécution, précisa que l'arrêté relatif à la conclusion du marché de gré à gré ne serait soumis qu'exceptionnellement à l'approbation ex post du Conseil de Gouvernement sous condition qu'à l'avenir il soit procédé à une soumission publique.

#### **4.3 Mode de passation des marchés**

##### *Ministère des Travaux publics*

Concernant les engagements pour compte de l'Administration des Ponts et Chaussées de personnel auxiliaire, conclus sur base d'un contrat de service d'emploi avec certaines associations sans but lucratif, la DCF a formulé plusieurs refus de visa avec comme argument principal que la législation sur les marchés publics ne permettait pas le recours à un marché de gré à gré dans le cadre des travaux réalisés par une entreprise à caractère social. Le ministère, arguant que pour des raisons éthiques il ne serait pas indiqué de mettre ces prestations d'emploi en concurrence, a décidé de passer outre aux refus de visa.

#### **4.4 Approbations ex post avant l'intervention du contrôleur financier**

##### *Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*

La DCF a retourné au ministère une proposition d'engagement relative à la continuation de la mission de réalisation du mobilier des installations muséographiques du parcours gratuit du futur Musée de la Forteresse. Ces prestations avaient été fournies dès l'année 2001, mais n'ont été approuvées par arrêté ministériel qu'en date du 26 septembre 2003. Ce dossier n'a pas encore été retourné à la DCF (situation juin 2004).

##### *Ministère des Travaux publics*

Des travaux supplémentaires d'installations électriques basse tension exécutés dans l'intérêt de la Fondation APEMH à Bettange-sur-Mess, dépassant de 71,93% le montant du marché principal, ont été approuvés ex post par le ministre des Travaux publics. La DCF estima que d'après les dispositions légales en vigueur, les travaux en question auraient dû être mis en adjudication publique et refusa à deux reprises de donner son accord de visa. Finalement, le ministre des Travaux publics décida de passer outre au refus de visa considérant que les travaux se trouvaient lésés par le non-paiement des factures.

#### **4.5 Paiement d'avances**

##### *Ministère de la Santé*

La DCF a constaté lors de la présentation de l'engagement concernant des frais de douane qu'un lecteur automatique de dosimètre pour la Division de la radioprotection du ministère de la Santé avait été commandé le 4 novembre 2002, facturé le 24 février 2003, payé le 26 mars 2003, mais importé seulement le 3 juillet 2003. Afin de justifier cette manière de procéder, le chef de la Division de la radioprotection avait argumenté que les crédits pour l'acquisition du lecteur seraient tombés en économie si les dépenses n'avaient pas été engagées et payées par le biais des crédits de l'exercice 2002.

Critiquant cette manière de procéder, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes invite les responsables compétents à un maniement plus précautionneux des moyens financiers publics.

### **5. Les comptables extraordinaires**

Les articles 68 à 73 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat traitent des comptables extraordinaires de l'Etat qui sont nommés par le ministre ayant le budget dans ses attributions sur proposition du ministre ordonnateur. Il leur est confié d'effectuer des recettes et des dépenses déterminées au nom et pour le compte de l'Etat. Le législateur a prévu de procéder de cette manière lorsque le recours à la procédure normale en matière d'exécution des recettes

et des dépenses s'avère trop compliqué ou trop lent. Les comptes rendus par le comptable extraordinaire à l'ordonnateur ainsi que les observations y afférentes de ce dernier sont communiqués au contrôleur financier après la clôture de l'exercice concerné. Celui-ci en fait rapport au ministre ayant le budget dans ses attributions.

Dans son rapport, la Cour des Comptes note que, suite à une initiative du Trésor de concert avec la DCF, 129 mandats de comptable extraordinaire n'ont pas été renouvelés pour l'exercice 2003, compte tenu du fait que les dépenses afférentes peuvent très bien être effectuées suivant la procédure classique de l'ordonnancement via l'application SAP.

Entre 1990 et 2000, le Gouvernement a alloué 345 crédits à des comptables extraordinaires pour un montant total de 4.900.572 euros pour lesquels aucun compte n'a été présenté jusqu'à présent. Ce montant a donc pu être consommé sans que la moindre pièce justificative n'ait été produite. En ce qui concerne les exercices 2001 et 2002, le nombre des comptes, des crédits et des montants correspondants non présentés n'a pas pu être établi de manière exhaustive faute d'un outil d'enregistrement et de suivi adéquat.

Pour ce qui est de l'exercice 2002, les contrôleurs financiers ont, à la date du 8 septembre 2004, contrôlé 343 comptes sur 674. En ce qui concerne l'exercice 2003, 76 comptes seulement sur 608 ont été transmis à cette même date aux contrôleurs financiers. Le nombre élevé de comptes en suspens s'explique notamment par l'intervention du contrôle interne préalable du ministère des Affaires étrangères sur les comptes des missions diplomatiques.

Tout en appréciant la politique gouvernementale de réduction du nombre des comptables extraordinaires, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes tient à formuler dans ce contexte une nouvelle fois sa demande aux différents comptables extraordinaires de présenter leurs comptes sans délai.

## 6. Avis du Conseil d'Etat et observations de la commission parlementaire

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes constate que les observations du Conseil d'Etat peuvent pour l'essentiel être résumées en deux questions de forme et deux questions de fond.

En ce qui concerne les questions de forme, le Conseil d'Etat s'interroge, d'une part, sur le problème de la conformité du compte général avec le budget voté et, d'autre part, sur l'équilibre entre les recettes et dépenses pour ordre.

En premier lieu, le Conseil d'Etat évoque un problème soulevé par la Cour des Comptes dans son rapport du 13 décembre 2004, à savoir celui des discordances entre le budget voté 2003 et le compte général y relatif, notamment au niveau du libellé de certains articles budgétaires.

En application des dispositions de l'article 10 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, la présentation du compte général de l'Etat doit être identique à celle du budget voté. En conséquence, la version actuelle du compte général établi par la Trésorerie de l'Etat pour l'exercice 2003 doit être revue et redressée.

Le Conseil d'Etat note encore que l'amendement gouvernemental du 22 juin 2005 ne tient pas compte de ces observations et ne fournit pas d'explications sur les raisons ayant conduit à ignorer les observations précitées de la Cour des Comptes. Dans l'intérêt de la régularité formelle du compte général, il estime qu'il échet de réserver les suites requises à ses observations.

Or, dans les réponses du Gouvernement aux observations de la Cour des Comptes, la Trésorerie de l'Etat fournit les explications suivantes : „*Ce problème récurrent, que la Trésorerie croyait résolu, ne peut que provenir du fait que le fichier établi pour le compte général par l'Inspection générale des finances et transmis au Centre informatique de l'Etat ne repose pas à l'identique sur le fichier comportant le budget voté tel que publié au Mémorial. La Trésorerie de l'Etat serait reconnaissante à la Cour des Comptes de se voir communiquer les discordances constatées pour pouvoir les redresser. Elle est toutefois dépendante des fichiers qu'elle reçoit et ne peut de ce fait pas assurer que le même problème ne ressurgisse plus*“.

Compte tenu des explications fournies par le directeur du Trésor, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes constate que ce problème peut être redressé assez facilement dans la mesure où il ne concerne que les seuls libellés des articles budgétaires. Pas une seule donnée

chiffrée du budget n'est concernée, ce qui explique aussi qu'il n'existait point de besoin de tenir compte de ce problème dans le cadre de l'amendement gouvernemental.

Pour l'exercice 2003, la Trésorerie de l'Etat a entre-temps reçu de la Cour des Comptes les données nécessaires pour identifier les articles budgétaires pour lesquels des écarts ont été constatés. Il s'ensuit que dans le texte définitif des annexes à la future loi portant règlement des comptes généraux 2003, telles qu'elles seront publiées au Mémorial, les libellés corrects des articles visés seront reproduits.

Quant à la possibilité d'éviter que ce genre de problèmes ne se reproduise à l'avenir, il y a lieu de relever qu'en pratique les écarts constatés proviennent du fait que le libellé d'un article budgétaire peut légèrement changer d'un exercice à l'autre. Il peut s'agir de changements tout à fait anodins (par exemple un article budgétaire libellé „subside“ au lieu de „subvention“ au cours de l'exercice précédent) qui sont susceptibles de provoquer les distorsions signalées par la Cour des Comptes et le Conseil d'Etat.

Il s'agit donc d'un problème matériel et qui pourra trouver sa solution à l'avenir moyennant un surplus d'attention à vouer à l'utilisation correcte et à la concordance des fichiers respectifs du budget et du compte général correspondant. A noter d'ailleurs que dans son rapport sur le compte général 2004, la Cour des Comptes n'a pas formulé d'observation à ce sujet alors qu'aucune discordance de ce genre n'a plus été constatée.

\*

Ensuite le Conseil d'Etat aborde la question du budget pour ordre qui concerne des fonds qui ne font que transiter par la Trésorerie de l'Etat et qui devraient donc être budgétairement neutres pour l'Etat. L'article 78 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat prévoit du reste que les dépenses pour ordre ne peuvent pas dépasser le montant des recettes correspondantes à la fin de l'exercice, hormis les exceptions de non-compensation prévues par la loi budgétaire. Or, dans le compte 2003, les recettes et dépenses pour ordre sont en déséquilibre. La Cour des Comptes et le Conseil d'Etat constatent 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.

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.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes a été informée par le directeur du Trésor que ses services ont procédé pour l'exercice 2003 au redressement de différentes erreurs qui au fil des années se sont glissées dans le budget pour ordre. Il s'agit d'erreurs matérielles consistant notamment dans certains soldes erronément reportés d'exercice en exercice. Suite à cette opération de „nettoyage“, de nombreux comptes du budget pour ordre ont pu être régularisés et ce budget est devenu largement plus transparent.

Au-delà de cette opération purement matérielle, il faut toutefois relever que le problème soulevé par le Conseil d'Etat touche également une question de fond. En effet, le principe de la neutralité budgétaire des recettes et des dépenses pour ordre par exercice se heurte souvent à des contraintes pratiques dans la mesure où, dans certains cas, des recettes se rapportant à un exercice déterminé ne peuvent donner lieu aux dépenses correspondantes que dans l'exercice subséquent. Inversement, et notamment dans le domaine communautaire, certaines dépenses doivent être engagées d'abord pour pouvoir être prouvées ensuite avant de donner finalement lieu aux recettes au cours de l'exercice subséquent à la dépense. Dans ce cas, l'article budgétaire en question du budget pour ordre présentera donc un solde négatif à la fin de l'exercice. C'est précisément pour tenir compte de ces situations que la loi budgétaire prévoit régulièrement pour certaines catégories de recettes et dépenses pour ordre une disposition prévoyant qu'au cours de l'exercice déterminé les dépenses pour ordre peuvent dépasser le montant des recettes correspondantes. Le texte précise encore que, si à la clôture définitive de l'exercice, les recettes excèdent les dépenses, le surplus peut être reporté à l'exercice suivant. Un pareil report est également opéré en cas d'excédent sur les recettes.

Or, notre système comptable ne permet en principe pas le report d'un solde négatif. Face à cette situation, la Trésorerie de l'Etat estime qu'il y a lieu de modifier le système en ce sens qu'il n'y aura plus de report comptable formel et qu'il sera ainsi procédé à une gestion comptable continue des comptes en question. A cette fin, il suffit que la Trésorerie communique à la fin de chaque exercice

aux différents départements ministériels l'état de leurs comptes pour ordre respectifs. Telle est d'ailleurs déjà actuellement pratique courante.

En conclusion, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes considère qu'il n'y a donc pas lieu de compléter le cadre légal en place, mais plutôt de mettre à profit une prochaine initiative législative pour le simplifier, ceci en supprimant des dispositions concernant les reports de solde qui n'ont plus leur raison d'être.

\*

En matière de fond, le Conseil d'Etat revient une fois de plus à l'éternelle question de l'appréciation correcte des recettes et dépenses lors de l'établissement du budget. Il évoque encore un problème particulier à savoir celui des dépenses pour frais d'experts et d'études, du respect des délais en relation avec ces contrats et des mécanismes de contrôle destinés à en assurer une exécution conforme.

Le Conseil d'Etat tient à relever les variations entre budget voté et compte général en 2003.

Il note que les estimations de dépenses ont été dépassées de 2,1% et celles relatives aux recettes de 3,4%. Il analyse de plus près certaines plus-values de recettes (douanes et accises, impôts directs, participations de l'Etat et loyers perçus, recettes versées par des organisations internationales) et moins-values (taxe d'abonnement, taxe d'enregistrement, intérêts de fonds en dépôt, taxes d'exploitation, taxes et redevances) pour conclure que les estimations de recettes ont été pour partie gravement erronées et revêtent un caractère aléatoire.

Le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à revoir les mécanismes utilisés pour évaluer les prévisions de recettes budgétaires et à entreprendre „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“.

Au regard des informations du rapport général de la Cour des Comptes sur les transferts de crédits et les dépassements des crédits non limitatifs, le Conseil d'Etat estime qu'un effort similaire est de mise lors de l'exécution du budget des dépenses, étant entendu que les performances varient d'un département ministériel à l'autre.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes reconnaît la réalité du problème soulevé par le Conseil d'Etat, ceci d'autant plus que les pourcentages nets des dépassements des estimations des dépenses et des recettes cachent des pourcentages bruts encore beaucoup plus substantiels pour certains postes budgétaires.

Il faut concéder que certaines recettes budgétaires revêtent de par leur nature une assez faible prévisibilité et que, par conséquent, les estimations y relatives sont beaucoup plus difficiles à établir. Il en est ainsi par exemple des dépenses en relation avec l'UEBL. Toutefois, dans la mesure où certains postes budgétaires sont de façon répétée sujets au même type d'erreurs d'estimation, il est évident que des moyens doivent être trouvés pour corriger cette situation. A ce titre, il faut cependant relever qu'au cours des derniers exercices l'estimation des recettes a nettement gagné en fiabilité.

Au niveau des dépenses, force est de constater que les transferts de crédits et les dépassements de crédits non limitatifs sont largement les plus fréquents dans le chef du ministère des Travaux publics. Ceci n'est toutefois guère étonnant compte tenu de l'envergure du budget à gérer par ce département ministériel.

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

\*

Le Conseil d'Etat relève encore que le contrôle intensifié de la Cour a porté plus particulièrement sur les frais d'experts et d'études. Dans ses recommandations, la Cour insiste, d'une part, sur le respect des délais d'exécution et, d'autre part, sur les mesures à mettre en place pour améliorer les mécanismes de contrôle destinés à assurer une exécution conforme des contrats.

En conséquence, 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.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes se rallie en principe à cette recommandation du Conseil d'Etat en soulignant toutefois qu'il y a lieu d'adopter en ce domaine une démarche pragmatique et que l'accent doit plutôt être mis sur l'élaboration de lignes de conduite communes à respecter par toutes les instances étatiques concernées. En revanche, la commission estime qu'il y a lieu de faire abstraction dans ce domaine de la création d'une nouvelle instance centralisée de coordination et de contrôle.

\*

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation quant au libellé du projet de loi et, sous réserve des observations qui précèdent, il peut marquer son accord avec la version amendée du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2003.

\*

Sous le bénéfice des réflexions qui précèdent, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet dans la teneur du projet de loi amendé proposé par le gouvernement, étant entendu que dans les textes des annexes à la loi portant règlement des comptes généraux 2003, telles qu'elles seront publiées au Mémorial, il sera tenu compte des libellés corrects des articles budgétaires.

Luxembourg, le 5 décembre 2005

*La Rapportrice,*  
Colette FLESCHE

*Le Président,*  
Henri GRETHEN