

**N° 6293<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

---

---

**PROJET DE LOI****portant règlement du compte général de l'exercice 2010**

\* \* \*

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

(21.11.2011)

La Commission se compose de: Mme Anne BRASSEUR, Président; M. Fernand ETGEN, Rapporteur; Mme Diane ADEHM, MM. Félix BRAZ, Lucien CLEMENT, Félix EISCHEN, Gast GIBERYEN, Claude HAAGEN, Lucien LUX, Mmes Martine MERGEN, Lydia Mutsch et M. Robert WEBER, Membres.

\*

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

Le projet de loi No 6293 portant règlement du compte général de l'exercice 2010 a été déposé à la Chambre des Députés le 7 juin 2011. 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 modifiée 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. Monsieur le Ministre des Finances a présenté le contenu du projet de loi à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire le 15 juillet 2011. Contrairement à ce qui avait été prévu à l'issue d'une entrevue entre le Ministre des Finances, l'Inspection générale des finances (IGF), la Cour des comptes et le rapporteur du compte général 2009 (le 8 novembre 2010), le projet de loi n'a ni contenu une annexe renseignant de manière exhaustive sur l'évolution des recettes et dépenses des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'année visée, ni un document présentant les comptes de l'administration publique incluant les comptes de l'administration centrale d'après les règles du SEC 95. Suite à un courrier de la Commission, l'annexe sur les fonds spéciaux lui a été transmise le 27 juillet 2011 (annexe 1 du document parlementaire No 6293<sup>A</sup>) avec les tableaux de notification du déficit et de la dette publique du Luxembourg (annexe 2 du document parlementaire No 6293<sup>A</sup>). Le rapporteur revient sur ces documents au point III.5 de son rapport.

M. Fernand Etgen a été désigné rapporteur du présent projet de loi au cours de la réunion du 27 juin 2011.

Le rapport général de la Cour des comptes a été présenté aux membres de la Commission le 7 novembre 2011. L'avis rendu par le Conseil d'Etat le 15 novembre 2011 a été examiné en commission le 21 novembre 2011.

Le présent rapport a été examiné et adopté par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire le 21 novembre 2011.

\*

## II. CONSIDERATIONS GENERALES

### 1. Le contexte économique

L'année 2010 a été caractérisée par la reprise économique après une récession profonde en 2009 (diminution du PIB réel de 3,6%). Dans le contexte de la crise économique de 2009, le Gouvernement avait retenu une hypothèse de croissance prudente de 1% à 1,5% du PIB réel lors de l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 2010. Or, la croissance économique en 2010 a atteint 3,5%. La Cour des comptes soulève que ce taux de croissance se trouve encore en dessous de la moyenne de 4% de croissance du PIB vérifiée sur la période 1995-2010.

L'administration publique affiche pour l'exercice 2010 un besoin de financement de l'ordre de 1,7% du PIB (solde de financement négatif de 709,9 millions d'euros). Toutefois, la situation a été plus favorable par rapport à ce qui avait été prévu en janvier 2010 lors de l'élaboration de la 1<sup>le</sup> actualisation du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC), à savoir un besoin de financement de l'administration publique de 3,9% en 2010.

Pour de plus amples détails sur la situation économique du pays en 2010, il est renvoyé à l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique (doc. parl. No 6293), au rapport général de la Cour des comptes (doc. parl. No 6293<sup>1</sup>) et aux notes de conjoncture du STATEC.

### 2. Le compte général 2010

Le compte général de l'exercice 2010 se présente comme suit:

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

|      |                                                                  |                       |
|------|------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| I.   | Recettes effectives                                              | 11.021.516.748,74 EUR |
| II.  | Dépenses effectives                                              | 10.110.718.775,83 EUR |
| III. | Excédent de recettes                                             | 910.797.972,91 EUR    |
| IV.  | Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital | -321.993.023,75 EUR   |

#### B. Recettes et dépenses pour ordre

|      |                                                     |                      |
|------|-----------------------------------------------------|----------------------|
| I.   | Recettes pour ordre                                 | 4.668.594.639,31 EUR |
| II.  | Dépenses pour ordre                                 | 4.666.832.668,73 EUR |
| III. | Excédent de recettes pour ordre                     | 1.761.970,58 EUR     |
| IV.  | Report du solde des recettes et dépenses pour ordre | 24.139.654,47 EUR    |

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

|      |                                          |                      |
|------|------------------------------------------|----------------------|
| I.   | Recettes                                 | 2.973.024.246,39 EUR |
| II.  | Dépenses                                 | 3.280.789.282,68 EUR |
| III. | Excédent de dépenses                     | 307.765.036,29 EUR   |
| IV.  | Report du solde des recettes et dépenses | 2.862.773.911,29 EUR |

Par rapport au budget définitif de l'exercice 2010, les **variations** sont les suivantes:

|                                       | Budget définitif<br>2010 | Compte général<br>2010 | Variations            |       |
|---------------------------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------|-------|
|                                       |                          |                        | en valeur             | en %  |
| Recettes                              |                          |                        |                       |       |
| – courantes                           | 8.398.711.866,00         | 9.354.798.046,82       | 956.086.180,82        | 11,38 |
| – en capital                          | 1.420.132.500,00         | 1.666.718.701,92       | 246.586.201,92        | 17,36 |
| Total recettes (1)                    | 9.818.844.366,00         | 11.021.516.748,74      | 1.202.672.382,74      | 12,25 |
| Dépenses                              |                          |                        |                       |       |
| – courantes                           | 8.850.914.097,00         | 8.993.280.313,94       | 142.366.216,94        | 1,61  |
| – en capital                          | 942.910.386,00           | 1.117.438.461,89       | 174.528.075,89        | 18,51 |
| Total dépenses (2)                    | 9.793.824.483,00         | 10.110.718.775,83      | 316.894.292,83        | 3,24  |
| <b>Excédent de recettes (1) – (2)</b> | <b>25.019.883,00</b>     | <b>910.797.972,91</b>  | <b>885.778.089,91</b> |       |

Le compte général de l'exercice 2010 est clôturé avec un excédent de recettes de 910,8 millions d'euros. En faisant abstraction des recettes du produit d'emprunts nouveaux (1.597,5 millions d'euros), le compte général pour l'exercice 2010 affiche cependant **un excédent de dépenses de 686,7 millions d'euros**.

\*

Les recettes courantes présentent une plus-value de 11,38% par rapport aux prévisions. Les **plus-values des recettes** se présentent comme suit:

|                                                                                                                   |                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Impôts directs                                                                                                    | 521.173.547,36        |
| Impôts, droits et taxes                                                                                           | 192.748.378,59        |
| Participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé                                                         | 140.430.566,79        |
| Douanes et accises                                                                                                | 61.036.286,41         |
| Autres recettes courantes effectuées par la Trésorerie de l'Etat                                                  | 23.106.552,38         |
| Recettes d'exploitation                                                                                           | 14.080.562,11         |
| Recettes versées par les comptables extraordinaires                                                               | 8.235.098,75          |
| Recettes domaniales                                                                                               | 5.348.938,41          |
| Impôts indirects                                                                                                  | 2.286.854,18          |
| Recettes et remboursements effectués par le secteur des sociétés et quasi-sociétés financières et non financières | 725.635,43            |
| Recettes versées par les établissements de sécurité sociale                                                       | 336.544,42            |
| Remboursements                                                                                                    | 199.691,96            |
| Recettes de participations ou d'avances de l'Etat                                                                 | 85.466,25             |
| Recettes versées par les institutions de l'Union européenne et par d'autres organismes internationaux             | 64.099,90             |
| Recettes d'exploitation, taxes et redevances                                                                      | -31.192,80            |
| Recettes d'exploitation et autres                                                                                 | -338.864,33           |
| Remboursements de dépenses                                                                                        | -531.484,55           |
| Recettes versées par les communes et syndicats de communes                                                        | -2.583.712,15         |
| Recettes et bénéfices versés par les établissements publics                                                       | -10.286.788,29        |
| <b>Total</b>                                                                                                      | <b>956.086.180,82</b> |

Les dépenses courantes et en capital effectives dépassent de 3,24% le total des dépenses prévues pour 2010 (cette évolution était de 4,46% en 2009). En valeur absolue, cet écart correspond à 317 millions d'euros.

Ces dépenses supplémentaires proviennent notamment de la majoration relative:

- au remboursement de la dette publique (Fonds de la dette publique) (+133.555.700,00 euros);
- aux transferts de revenus aux ménages (+56.150.659,00 euros);
- à l'achat de terrains et bâtiments dans le pays (+49.469.943,22 euros);
- aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+41.669.089,84 euros);
- aux transferts de revenus aux administrations publiques locales (+29.273.289,84 euros);
- aux dotations de fonds de réserve (+26.715.811,31 euros);
- aux subventions d'exploitation (+17.836.310,67 euros);
- aux transferts de capitaux aux entreprises (+12.312.646,07 euros).

Par rapport au compte général de l'exercice 2009, les dépenses courantes et en capital ont augmenté de 4,40% (soit 426 millions d'euros).

\*

### III. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

#### 1.1 Les fonds spéciaux

En ce qui concerne la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat, la Cour des comptes constate une régression de 9% des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au courant de l'exercice 2010 (contre une augmentation de 32% en 2009). Dans les projections des recettes et des dépenses du projet de budget de 2010, cette diminution avait été estimée à -39,05%. Cette amélioration s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux ont été plus importantes que prévues (+7,07%) et que l'évolution des dépenses a été moins prononcée que prévue en 2010 (-10,14%).

La Cour rappelle qu'au cours de l'exercice 2010, des emprunts à hauteur de 200 millions d'euros ont été crédités 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 18,38%.

#### 1.2 Les fonds spéciaux de l'Etat au niveau du logiciel SAP

Au niveau des dépenses et des recettes, la Cour n'a pas constaté de discordance entre le compte général et les données reprises au système comptable de l'Etat, c.-à-d. sur le logiciel SAP.

Elle a, par contre, constaté qu'à la date du 1er janvier 2010, il existe des différences entre le compte général et les données du module SAP „compte général des fonds spéciaux“ et ceci pour plusieurs fonds spéciaux, à savoir le Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales, le Fonds pour les monuments historiques et le Fonds social culturel.

Les problèmes relevés résultant d'un mauvais report des avoirs des fonds en fin d'exercice à l'exercice suivant et ayant déjà été évoqués dans des rapports de la Cour des comptes concernant des comptes généraux, la Cour recommande de procéder aux rectifications qui s'imposent avant le vote du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2010.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se rallie à cette recommandation.**

#### 2. 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 budgetairement neutres pour l'Etat.

Néanmoins, on constate que le compte 2010 des recettes et des dépenses pour ordre est en déséquilibre et affiche un excédent de recettes de 1.761.970,58 euros (contre un excédent de dépenses de 9.869.724,94 euros en 2007).

Suite à des constatations semblables au cours des années précédentes, le Ministre du Trésor, dans ses prises de position écrites portant sur les comptes généraux des exercices 2005 et 2006, s'était 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.

Dans son rapport général, la Cour des comptes relève que les reports des soldes en fin d'exercice ne sont pas tous opérés, alors que l'article 78(2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit la possibilité d'effectuer de tels reports.

Malgré les observations du Ministère des Finances concernant les difficultés techniques à opérer les reports d'excédents de recettes, la Cour réitère sa constatation qu'à défaut de reports opérés à la clôture de l'exercice pour établir un équilibre entre recettes et dépenses pour ordre, la régularisation des soldes doit être effectuée au cours d'un exercice ultérieur. Cette procédure n'est pas prévue dans les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire soutient les propos de la Cour des comptes et invite le Gouvernement à trouver une solution aux difficultés techniques à opérer les reports d'excédents de recettes ou à envisager, le cas échéant, une modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.**

### 3. Les transferts de crédits

Pour l'exercice budgétaire 2010, le montant des majorations de crédit par voie de transfert s'élève à 12,5 millions d'euros. Le montant des sommes effectivement liquidées à la suite des opérations de transfert s'élève à 10,7 millions d'euros.

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

A ce sujet, la Cour a passé en revue les raisons justificatives invoquées à la base de 376 arrêtés de transfert et trouvé que dans 83 cas les justifications des décisions de transfert n'ont pas été suffisamment 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 2005 à 2010). Elle a pu se rendre compte que, dans très peu de cas, les crédits budgétaires ont été sous- ou surestimés de manière consécutive sur six exercices.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire estime qu'une plus grande rigueur au niveau des justifications des décisions de transferts devrait être respectée.**

### 4. Le contrôle intensifié de certaines dépenses: les rémunérations des agents de l'Etat

Dans le cadre de l'établissement du rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2010, la Cour des comptes a procédé au contrôle portant sur la légalité et la régularité d'un échantillon de dépenses réalisées au cours de l'exercice 2010 et ayant trait aux rémunérations des agents de l'Etat.

Pour l'exercice 2010, ces dépenses étaient de l'ordre de 1,86 milliard d'euros, soit 18,42% des dépenses courantes et en capital (17,7% en 2009). 3.369 dossiers ont été examinés par la Cour des comptes.

#### *Résultats du contrôle*

En ce qui concerne les dossiers relatifs aux **fonctionnaires de l'Etat**: 293 dossiers (16,70% des dossiers examinés) se sont avérés incomplets. Après l'examen contradictoire, 39 dossiers restaient toujours incomplets de sorte que la Cour des comptes 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 améliorée depuis 2007. Ainsi, 61 dossiers examinés (7,13%) se sont avérés incomplets par rapport à 8,07% en 2009 et 9,47% en 2007.

La Cour précise qu'à partir de l'exercice 2007 le calcul des rémunérations du personnel de l'Etat a été effectué par le logiciel SAP-HR. Au cours des deux premières années d'utilisation du nouveau logiciel, la Cour avait observé une progression significative du taux de constatations de sa part. Une grande partie de ces constatations étaient dues à des erreurs de paramétrage de composants du nouveau système. Pour 2009, cette catégorie de constatations est tombée à 0 et pour 2010 un seul et unique cas de cette nature s'est présenté.

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

19 dossiers (7,54% des dossiers examinés) se sont avérés incomplets (9,09% en 2009). Après l'examen contradictoire, 1 seul dossier restait toujours incomplet de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur la légalité et la régularité des dépenses y afférentes.

En ce qui concerne les dossiers relatifs aux **étudiants au service de l'Etat**:

238 dossiers (46,85% des dossiers examinés) se sont avérés incomplets (2,94% en 2007 et 76,27% en 2009). Après l'examen contradictoire, 7 dossiers restaient toujours incomplets de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur la légalité et la régularité des dépenses y afférentes.

Pour **l'ensemble des fonctionnaires, employés, ouvriers et étudiants**:

611 des 3.369 dossiers examinés (18,14%) se sont avérés incomplets (14,16% en 2007). Après l'examen contradictoire, 1,93% des dossiers restaient à être complétés.

269 des 3.369 dossiers examinés (7,98%) ont donné lieu à des constatations de la Cour des comptes (5,76% en 2009). Ce chiffre est passé à 7,36% après l'examen contradictoire.

Ces constatations concernent, de manière schématique, 6 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 du logiciel SAP-HR.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire constate que le résultat des contrôles de la Cour des comptes est plutôt positif. Elle souhaiterait qu'à l'avenir la Cour des comptes élargisse ses contrôles aux rémunérations des pensionnés de l'Etat. La Cour des comptes ayant indiqué qu'un tel contrôle est difficilement réalisable, faute de moyens humains compétents dans cette matière complexe, la Commission se demande s'il ne serait pas opportun d'augmenter l'effectif de la carrière supérieure de la Cour des comptes à cet effet.**

## 5. La qualité des informations fournies au compte général de l'Etat

### 5.1 *L'annexe renseignant sur l'évolution des recettes et dépenses des fonds spéciaux de l'Etat*

L'annexe renseignant de manière exhaustive sur l'évolution des recettes et dépenses des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'année visée a été transmise à la Chambre des Députés le 27 juillet 2011.

Dans son rapport général, la Cour des comptes rappelle que l'annexe en question aurait dû être soumise au plus tard pour le 31 mai. Vu la transmission tardive de ces informations, elle n'a pas été en mesure d'effectuer une analyse approfondie de ces documents.

Nonobstant, la Cour des comptes signale que pour le Fonds social culturel et le Fonds d'assainissement en matière de surendettement aucun détail n'a été fourni. De plus, une ventilation détaillée des dépenses par projet fait notamment défaut en ce qui concerne le Fonds pour les monuments historiques, le Fonds d'équipement sportif national et le Fonds pour la protection de l'environnement.

La Cour des comptes attire l'attention sur le fait que la nouvelle structure budgétaire, telle qu'elle l'avait recommandée, n'a pas encore été mise en place et elle réitère donc ses remarques concernant la ventilation des dépenses par projet et l'exhaustivité des informations liées aux projets, telles qu'é émises dans ses différents avis sur les projets de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat.

Au cours de la réunion du 21 novembre 2011, un représentant du Ministère des Finances explique aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire que le „détail“ du Fonds social culturel et du Fonds d'assainissement en matière de surendettement se résume aux noms des personnes ayant perçu des paiements imputés à ces fonds. C'est donc pour des motifs de protection de données personnelles que ces „détails“ ne sont pas publiés.

Il ajoute qu'il est plus difficile de parler de „projets“ pour les autres fonds cités par la Cour des comptes dans la mesure où les dépenses consistent en une multitude de dépenses individuelles qui n'ont souvent pas de liens entre elles. Il est donc plus difficile de structurer les dépenses de ces fonds. Actuellement, des discussions sont toutefois en cours avec les ministères concernés pour améliorer la présentation de ces dépenses, par exemple en les regroupant par sites (pour le Fonds des monuments historiques).

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire prend acte de ces explications supplémentaires et salue l'effort annoncé par le Ministère des Finances allant dans le sens des recommandations de la Cour (ventilation par projet ou type de travaux). Il lui importe encore que soit respecté le souhait de la Cour des comptes selon lequel l'annexe renseignant de manière exhaustive sur l'évolution des recettes et dépenses des fonds spéciaux de l'Etat, désormais soumise au moment du dépôt du projet de loi portant règlement du compte général, comporte des explications quant à l'évolution des projets financés à partir de ces fonds.**

#### *5.2 Le document présentant les comptes de l'administration publique (selon le SEC95)*

Il avait été convenu au mois de novembre 2010 que les futurs projets de loi portant règlement d'un compte général comporteraient également un document présentant les comptes de l'administration publique, incluant les comptes de l'administration centrale d'après les règles du SEC95.

Il s'avère que le 27 juillet 2011, le Ministère des Finances a transmis, avec l'annexe dont question au point 5.1, les tableaux de notification du déficit et de la dette publique du Luxembourg que le Luxembourg a transmis à la Commission européenne dans le cadre de la procédure concernant le déficit excessif en date du 1er avril 2011 et en particulier le Tableau 2A présentant la transition entre le budget de l'Etat et/ou le compte général et le solde SEC95 de l'administration centrale. Ces tableaux sont établis deux fois par an – au 1er avril et au 1er octobre de chaque année – et transmis à la Commission européenne.

Le Ministère des Finances précise que, compte tenu de l'importante charge de travail qu'implique l'établissement des tableaux de correspondance entre le budget de l'Etat/compte général et la „working balance in central government accounts“, cet exercice n'est actuellement effectué que deux fois par an. Il en déduit que la „traduction“ du résultat du compte général pour l'exercice 2010 en solde SEC95 ne sera disponible que pour la notification du 1er octobre. Il conclut que la présentation des comptes de l'administration centrale d'après les règles du SEC95 continuera à être présentée dans le Volume III du projet de loi concernant les recettes et les dépenses de l'Etat.

La Cour des comptes constate dans son rapport général que les comptes de l'administration centrale d'après les règles du SEC95 font toujours défaut.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire prend note des arguments avancés par le Gouvernement concernant la charge de travail que représente l'établissement des tableaux de correspondance en question. Elle déplore cependant que la Cour des comptes ne soit pas, lors de son contrôle, en possession des comptes de l'administration centrale (SEC95) et invite donc le Gouvernement à réfléchir à des modalités permettant de remédier à cette situation.**

#### IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 15 novembre 2011, le Conseil d'Etat constate que:

- Au niveau des recettes ordinaires, le compte général 2010 affiche un écart positif de 956 millions correspondant à 11,4% des recettes budgétées. Cet écart s'élève à 542 millions si on le compare au compte général de l'exercice 2009. Le budget voté pour 2010 anticipait des recettes fiscales en retrait par rapport à l'année 2009, alors qu'en fait les recettes ont dépassé significativement le montant atteint en 2009. Le Conseil d'Etat s'interroge sur les raisons expliquant cet écart significatif par rapport aux prévisions. Même si la meilleure conjoncture économique constitue un facteur d'explication, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'impact d'autres facteurs, et notamment les changements de législation fiscale, l'effort fait par les administrations fiscales pour réduire les retards d'imposition, la gestion administrative des retards en matière de paiement des impôts et de remboursement des impôts ainsi que la lutte contre la fraude fiscale. Il s'étonne que le projet de loi se borne à constater les écarts sans fournir un mot d'explication et d'analyse et espère que les services compétents ont établi une analyse des écarts et actualisé leur modèle de prévision des recettes afin d'améliorer la fiabilité et de réduire les marges d'erreur à l'avenir.

- Les recettes extraordinaires de 1.666 millions d'euros comprennent essentiellement le produit d'emprunts nouveaux pour un montant de 1.597 millions.

- Les dépenses ordinaires dépassent de 316 millions d'euros le budget voté.

Face aux dépassements budgétaires constatés, le Conseil d'Etat observe également que, sur d'autres postes, le total des dépenses effectives reste inférieur aux montants inscrits au budget voté.

Il en déduit que, abstraction faite de l'écart relatif aux dotations aux fonds spéciaux (+162 millions d'euros), le dépassement des dépenses se réduit à 1,9% des crédits inscrits au budget voté. Le Conseil d'Etat conclut que le Gouvernement a une bonne maîtrise des dépenses budgétaires, et il l'incite à ne pas relâcher ses efforts d'économie dans la gestion des deniers publics.

- Les dépenses en capital dépassent de 174 millions d'euros le montant inscrit au budget voté. Ce dépassement est essentiellement imputable à des crédits inscrits au Ministère des Finances dont les paiements effectifs s'élèvent à 236 millions d'euros alors que les crédits votés n'étaient que de 48 millions d'euros.

Le Conseil d'Etat constate que la présentation actuelle de l'exécution budgétaire (compte général) n'est pas destinée à présenter les données sous une forme qui se prêterait à des analyses économiques et financières.

Il rappelle que la présentation des comptes du Gouvernement suivant les règles et concepts SEC95 a pour finalité de déterminer le solde financier au niveau du secteur public dans son ensemble. Les données financières présentées suivant la méthode SEC95 pour l'Etat central sont particulièrement utiles pour l'analyse de la gestion financière au niveau de l'Etat proprement dit, car elles incluent tant le budget de l'Etat que les comptes de toutes les entités, et notamment des fonds spéciaux, dont la gestion financière relève directement de l'Etat.

Le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en 2010, l'Etat central a enregistré un besoin de financement de 1.333 millions d'euros. Ce chiffre figure aussi dans la notification des déficits que le Gouvernement a transmise à la Commission européenne le 1er avril 2011. Ce chiffre de 1.333 millions représente l'excédent des dépenses, donc en fait le déficit de l'Etat en 2010. Le chiffre de 1.333 millions est à rapprocher du solde prévisionnel retenu lors de l'établissement du budget, soit 2.261 millions.

Le projet de budget de l'Etat pour l'année 2012 chiffre le besoin de financement de l'administration centrale pour 2010 à 1.048 millions. Tout en se réjouissant de ce que les derniers chiffres du déficit soient significativement inférieurs à l'estimation faite en mars 2011, le Conseil d'Etat s'étonne de l'importance de cet écart.

Il compare le budget 2010 de l'Etat central avec le compte général en suivant la méthode SEC95 dans le tableau suivant:



*Comparaison du budget et du compte général de  
l'administration centrale (SEC95)*

*(en millions d'euros)*

|                    | <i>Projet<br/>de budget<br/>2010</i> | <i>Compte<br/>général<br/>2010</i> | <i>Ecart<br/>en millions</i> | <i>Ecart<br/>en %</i> |
|--------------------|--------------------------------------|------------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Total des recettes | 10.037                               | 11.209                             | 1.172                        | 11,68%                |
| Total des dépenses | 12.298                               | 12.258                             | -40                          | -0,33%                |
| Solde négatif      | -2.261                               | -1.049                             | 1.212                        | -53,60%               |

Source: projets de loi No 6293 (compte général 2010) et No 6350 (projet de budget 2012)

Le Conseil d'Etat conclut que le total des dépenses ne s'écarte pas du budget, alors que le total des recettes dépasse de 11,68% le total budgété. Le déficit a pu être ramené à un total de 1.049 millions d'euros.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire rejoint le Conseil d'Etat dans ses remarques concernant l'écart significatif entre les recettes fiscales projetées et celles finalement engrangées pour l'exercice 2010. Dans ce contexte, la Commission rappelle que dans le cadre de l'examen du rapport spécial de la Cour des comptes concernant la qualité de la planification des recettes fiscales, le Ministère des Finances a exprimé l'ambition d'œuvrer en faveur de l'amélioration des prévisions fiscales et de l'actualisation plus rapide des données de base.**

\*

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 21 novembre 2011

*Le Président,*  
Anne BRASSEUR

*Le Rapporteur,*  
Fernand ETGEN

