

N° 6440³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI**portant règlement du compte général de l'exercice 2011**

* * *

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

(27.11.2012)

La Commission se compose de: Mme Anne BRASSEUR, Président; Mme Diane ADEHM, Rapporteur; MM. Félix BRAZ, Lucien CLEMENT, Fernand DIEDERICH, Félix EISCHEN, Fernand ETGEN, Gast GIBERYEN, Lucien LUX, Mme Martine MERGEN, MM. Roger NEGRI et Robert WEBER, Membres.

*

I. INTRODUCTION ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le projet de loi n° 6440 portant règlement du compte général de l'exercice 2011 a été déposé à la Chambre des Députés le 1er juin 2012. 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 étaient joints un exposé des motifs, une annexe renseignant sur l'évolution des recettes et dépenses des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'année visée, et ce, pour chaque projet financé par le biais de ce fonds, et un document présentant les comptes de l'administration centrale d'après les règles du SEC95. Monsieur le Ministre des Finances a présenté le contenu du projet de loi à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire le 18 juin 2012.

Mme Diane Adehm a été désignée rapporteur du présent projet de loi au cours de la réunion du 2 juillet 2012.

Le rapport général de la Cour des comptes a été présenté aux membres de la Commission le 16 novembre 2012. L'avis rendu par le Conseil d'Etat le 23 octobre 2012 a été examiné en commission à la même date.

Le présent rapport a été examiné et adopté par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire le 27 novembre 2012.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES**1. Le contexte économique**

L'année 2011 a été caractérisée par une légère reprise au 1er semestre et une nouvelle détérioration de la conjoncture économique au 2e semestre. Le Gouvernement avait retenu, en 2010, une hypothèse de croissance de 3% du PIB réel lors de l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 2011. Or, la croissance économique en 2011 n'a atteint que 1,6%.

Pour de plus amples détails sur la situation économique du pays en 2011, il est renvoyé à l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique (doc parl n° 6440), au rapport général de la Cour des comptes (doc. parl. n° 6440²) et aux notes de conjoncture du STATEC.

2. Le compte général 2011

Le compte général de l'exercice 2011 se présente comme suit:

A. Recettes et dépenses courantes et en capital

I.	Recettes effectives	10.367.345.960,60 EUR
II.	Dépenses effectives	10.728.564.441,81 EUR
III.	Excédent de dépenses	361.218.481,21 EUR
IV.	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	-683.211.504,96 EUR

B. Recettes et dépenses pour ordre

I.	Recettes pour ordre	5.088.613.041,32 EUR
II.	Dépenses pour ordre	5.089.289.270,23 EUR
III.	Excédent de dépenses pour ordre	676.228,91 EUR
IV.	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	23.463.425,56 EUR

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

I.	Recettes	3.386.647.024,91 EUR
II.	Dépenses	3.425.527.425,01 EUR
III.	Excédent de dépenses	38.880.400,10 EUR
IV.	Report du solde des recettes et dépenses	2.823.893.511,19 EUR

Par rapport au budget définitif de l'exercice 2011, les variations sont les suivantes:

	Budget définitif 2011	Compte général 2011	Variations	
			en valeur	en %
Recettes				
– courantes	9.547.234.905,00	10.266.397.817,35	719.162.912,35	7,53
– en capital	78.939.575,00	100.948.143,25	22.008.568,25	27,88
Total recettes (1)	9.626.174.480,00	10.367.345.960,60	741.171.480,60	7,70
Dépenses				
– courantes	9.402.446.168,00	9.493.128.688,93	90.682.520,93	0,96
– en capital	932.789.939,00	1.235.435.752,88	302.645.813,88	32,45
Total dépenses (2)	10.335.236.107,00	10.728.564.441,81	393.328.334,81	3,81
Excédent de recettes (1) – (2)	-709.061.627,00	-361.218.481,21	347.843.145,79	

Le compte général de l'exercice 2011 est clôturé avec un excédent de dépenses de 361,2 millions d'euros, alors que le budget définitif prévoyait un déficit de 709,1 millions d'euros.

*

Les recettes courantes présentent une plus-value de 7,53% (11,38% en 2010) par rapport aux prévisions. La situation des principales recettes courantes se présente comme suit:

Tableau 4: Situation des principales recettes courantes

<i>Libellé</i>	<i>Budget voté 2011</i>	<i>Compte général 2011</i>	<i>Ecart en €</i>
Impôt général sur le revenu: impôt sur le revenu des collectivités	1.450.000.000	1.573.838.982	123.838.982
Produit de l'impôt de solidarité prélevé moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des collectivités	76.315.790	82.833.631	6.517.841
Impôt général sur le revenu: impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	530.000.000	577.383.843	47.383.843
Impôt général sur le revenu: impôt retenu sur les traitements et salaires	2.260.000.000	2.314.198.845	54.198.845
Produit de l'impôt de solidarité prélevé moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	125.360.502	126.770.849	1.410.347
Impôt général sur le revenu: impôt retenu sur les revenus de capitaux	220.000.000	303.917.321	83.917.321
Impôt sur la fortune	180.000.000	255.968.772	75.968.772
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non-résidents)	45.000.000	33.780.087	-11.219.913
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	35.000.000	34.504.546	-495.454
Contribution de crise	73.000.000	90.606.884	17.606.884
Droits d'accise autonomes luxembourgeois sur certaines huiles minérales	160.000.000	173.635.608	13.635.608
Droits d'accise autonomes luxembourgeois sur les cigarettes	75.000.000	74.630.498	-369.502
Taxe sur les véhicules automoteurs	25.000.000	25.236.800	236.800
Taxe sur la valeur ajoutée	2.100.265.200	2.233.356.237	133.091.037
Taxe d'abonnement sur les titres de société	630.000.000	617.932.788	-12.067.212
Droits d'enregistrement	160.000.000	134.568.281	-25.431.719
Participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé	58.081.446	205.015.461	146.934.015
Intérêts de fonds en dépôt	50.000.000	26.248.271	-23.751.729
Autres recettes	344.211.967	404.041.314	59.829.347
Total des recettes courantes	9.547.234.905	10.266.397.817	719.162.912

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en euros.

Source: doc. parl. n° 6440 (tableau 4 p.5)

Les dépenses courantes et en capital effectives dépassent de 3,81% le total des dépenses prévues pour 2011 (cette évolution était de 3,24% en 2010). En valeur absolue, cet écart correspond à 393 millions d'euros.

Ces dépenses supplémentaires proviennent notamment de la majoration relative:

- aux dotations de fonds de réserve (+ 294.417.738,91 euros);
- aux octrois de crédits et participations dans les entreprises et institutions financières (+ 107.798.718,23 euros);
- à l'achat de terrains et bâtiments dans le pays (+ 50.313.535,76 euros);
- aux subventions d'exploitation (+ 33.994.589,36 euros);
- aux transferts de revenus aux administrations publiques locales (+ 15.928.322,75 euros);
- aux transferts de revenus aux ménages (+ 11.162.930,41 euros);

- aux salaires et charges sociales (+ 9.493.233,26 euros).

Par rapport au compte général de l'exercice 2010, les dépenses courantes et en capital ont augmenté de 6,11% (soit 618 millions d'euros).

*

III. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

1. Les comptes de l'administration centrale (SEC 95)

Alors que le compte général de l'exercice 2011 est clôturé avec un excédent de dépenses de 361,2 millions d'euros, le solde de financement de l'administration centrale établi selon les règles et concepts du SEC 95 renseigne un déficit de 992,2 millions d'euros.

Le besoin de financement de l'administration centrale de l'exercice 2011 a été inférieur de 434,2 millions d'euros par rapport aux estimations du projet de budget de 2011 (déficit de 1.426,4 millions d'euros; 3,4% du PIB). Ceci s'explique par le fait que les recettes ont été plus importantes que prévues (+347,8 millions d'euros) et que les dépenses de l'administration centrale ont été moins élevées qu'initialement prévues (-86,4 millions d'euros), en raison, notamment, du niveau moins élevé que prévu des dépenses réelles des fonds spéciaux (-190,1 millions d'euros).

Il est précisé dans l'exposé des motifs du projet de loi qu'au 1er avril 2012, le Luxembourg a notifié à la Commission européenne un besoin de financement de 253 millions d'euros pour l'exercice 2011 (0,6% du PIB). Au niveau des sous-secteurs, l'administration centrale a affiché un besoin de financement de 1.043 millions d'euros, tandis que les administrations locales et la sécurité sociale ont dégagé une capacité de financement de 50 millions d'euros et de 740 millions d'euros respectivement. Or, la notification a été établie avant la clôture du compte général. Suite à la clôture du compte général, le solde de financement de l'administration centrale selon le SEC95 a été recalculé et a été arrêté provisoirement à un montant de -992,2 millions d'euros.

2. Les fonds spéciaux

En ce qui concerne la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat, la Cour des comptes constate une régression de 4,91% des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au courant de l'exercice 2011 (contre une régression de 9% en 2010). Dans les projections des recettes et des dépenses du projet de budget de 2011, cette diminution avait été estimée à -27,82%. Cette amélioration s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux ont été plus importantes que prévues (+10,80%) et que l'évolution des dépenses a été moins prononcée que prévue en 2011 (-1,26%).

Il est rappelé qu'au cours de l'exercice 2011, 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 15,21%.

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

Elle a, par contre, constaté qu'à la date du 31 décembre 2011, il existe des différences entre le compte général et les données du module SAP „compte général des fonds spéciaux“ et ceci pour trois 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 ses rapports précédents, la Cour des comptes recommande de procéder aux rectifications qui s'imposent avant le vote du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2011.

Comme elle l'a déjà fait dans son rapport portant sur le compte général 2010, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se rallie à cette recommandation.

3. Le budget pour ordre

Le budget pour ordre tient compte, d'une part, des recettes encaissées par l'Etat pour le compte de tiers et, d'autre part, au niveau des dépenses, des montants alloués aux tiers destinataires. Il concerne donc des fonds qui ne font que transiter par la Trésorerie de l'Etat. Il s'agit donc d'opérations financières qui devraient être budgétairement neutres pour l'Etat.

Néanmoins, on constate que le compte 2011 des recettes et des dépenses pour ordre est en déséquilibre et affiche un excédent de dépenses de 676.228,91 euros (contre un excédent de recettes de 1.761.970,58 euros en 2010).

Dans ses rapports généraux précédents, la Cour des comptes avait déjà relevé 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 avait réitéré dans son rapport général portant sur le compte général 2010 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.

Alors que la Cour des comptes n'a plus réitéré sa recommandation dans ce sens, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite de nouveau 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. Le Conseil d'Etat exprime d'ailleurs le même souhait dans son avis (voir point IV du présent rapport).

4. Les transferts de crédits

Pour l'exercice budgétaire 2011, le montant des majorations de crédit par voie de transfert s'élève à 11,5 millions d'euros. Le montant des sommes effectivement liquidées à la suite des opérations de transfert s'élève à 10 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.

La Cour des comptes a passé en revue les raisons justificatives invoquées à la base de 474 arrêtés de transfert et trouvé que dans 21 cas (83 pour le compte général 2010) 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 des comptes a également analysé les opérations de transferts sur une période de six ans (comptes généraux 2006 à 2011). Elle a pu se rendre compte que, dans plusieurs cas, les crédits budgétaires ont été sous- ou surestimés de manière consécutive sur six exercices.

5. 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 2011, 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 2011 et ayant trait aux rémunérations des agents de l'Etat.

Pour l'exercice 2011, ces dépenses étaient de l'ordre de 1,95 milliard d'euros, soit 18,21% des dépenses courantes et en capital (18,42% en 2010). 2.403 dossiers ont été examinés par la Cour des comptes.

Le tableau ci-après reprend les résultats des contrôles de la Cour des comptes adaptés au 18 septembre 2012, après examen des données et pièces supplémentaires fournies.

Statut	Dossiers		Dossiers incomplets		Dossiers divergents		
	Nombre	Nombre	%	Pièces	Nombre	%	Constat.
Fonctionnaires	818	22	2,69%	22	97	11,86%	104
Employés	872	28	3,21%	30	102	11,70%	135
Ouvriers	267	12	4,49%	12	10	3,75%	13
Etudiants	446	28	6,28%	71	45	10,09%	45
Agents	2.403	90	3,75%	135	254	10,57%	297

Il ressort de ce tableau qu'après l'examen contradictoire, 3,75% des dossiers restaient à être complétés et 10,57% des dossiers examinés ont donné lieu à des constatations de la Cour des comptes.

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 Cour des comptes a informé les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, lors de la réunion du 16 novembre 2012, que la plupart des erreurs constatées trouvent leur origine soit dans une mauvaise saisie des données de base dans le logiciel concerné soit dans une interprétation divergente, par l'Administration du personnel de l'Etat et la Cour des comptes, des règles appliquées en matière de calcul des rémunérations de base.

La Commission réitère son souhait, déjà exprimé lors du rapport sur le compte général de l'exercice 2010, qu'à l'avenir la Cour des comptes élargisse ses contrôles aux rémunérations des pensionnés de l'Etat.

6. La qualité des informations fournies au compte général de l'Etat et la nécessité d'une réforme budgétaire

6.1 L'annexe renseignant sur l'évolution des recettes et dépenses des fonds spéciaux de l'Etat

Dans son rapport général, 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 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 les chiffres utilisés dans la comparaison entre les dépenses effectives et les dépenses projetées, qui lui a été transmise, proviennent de trois sources différentes. Elle critique un manque d'uniformité au niveau des informations fournies.

Pour rappel, au cours de la réunion du 21 novembre 2011, un représentant du Ministère des Finances avait expliqué 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 avait ajouté 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. Le représentant du Ministère des Finances avait conclu que des discussions étaient toutefois en cours avec les ministères concernés pour améliorer la présentation de ces dépenses, par exemple en les regroupant par site (pour le Fonds des monuments historiques).

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire constate que les discussions avec les ministères concernés allant dans le sens des recommandations de la Cour des comptes (ventilation par projet ou type de travaux) n'ont pas encore abouti.

6.2 La nécessité d'une réforme budgétaire

Au cours de la réunion du 22 novembre 2011, le Ministre des Finances avait annoncé aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire qu'une réforme budgétaire était en préparation et qu'elle visait les objectifs suivants:

- Le budget de l'Etat sera davantage axé sur des objectifs à réaliser plutôt que sur des moyens.
- Les procédures budgétaires se caractériseront par une plus grande flexibilité, allant de pair avec une responsabilisation accrue des ministres.
- La gestion budgétaire sera soumise à l'évaluation ce qui pose la question de la performance/qualité de la dépense publique.

Au cours de l'examen du compte général 2011, la Commission constate que la réforme budgétaire n'a pas encore de répercussion sur la présentation actuelle des comptes généraux. Elle attire l'attention sur la nécessité de l'atteinte des objectifs cités ci-dessus et donc de la réalisation de la réforme annoncée.

Constatant que les travaux entamés sont en retard sur le calendrier avancé par le Ministre des Finances au cours de la réunion du 22 novembre 2011, la Commission, tout en appréhendant la complexité que représente la mise en place des détails de cette réforme, invite le Gouvernement à accélérer ses travaux en la matière.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 23 octobre 2012, le Conseil d'Etat constate que:

- Le déficit de 361,2 millions d'euros est nettement inférieur au montant émergé au budget définitif. Cette embellie s'explique essentiellement par une amélioration remarquable du solde positif des recettes et des dépenses courantes, en relation directe avec des recettes fiscales supérieures aux prévisions budgétaires.
- Le compte général peut être rapproché de la présentation des finances publiques suivant les règles du système européen des comptes SEC 95. Le déficit de l'administration centrale calculé sur base du compte général s'élevait à 992,2 millions d'euros pour l'exercice 2011. Ce chiffre est à rapprocher de la prévision budgétaire suivant le système SEC 95, qui avait tablé sur un déficit de 1.401,2 millions d'euros.

Même si le Conseil d'Etat apprécie la réduction sensible du déficit par rapport aux chiffres inscrits au budget de l'Etat pour l'année 2011, il considère qu'un déficit de l'ordre d'un milliard d'euros reste toutefois très élevé. Selon lui, ce serait un leurre de se reposer sur l'amélioration significative par rapport aux prévisions budgétaires pour conclure que la situation des finances publiques serait satisfaisante: rapporté à la population de notre pays, ce déficit de l'administration centrale implique que chaque habitant, enfant, adulte en âge actif, retraité, doit théoriquement supporter 2.000 euros au titre de sa quote-part de dette résultant du déficit de l'Etat pour la seule année 2011.

- Au niveau des recettes ordinaires, le compte général 2011 affiche un écart positif de 719 millions d'euros correspondant à 7,53% des recettes budgétées. Tout comme dans son avis portant sur le compte général 2010, le Conseil d'Etat s'interroge sur les raisons expliquant cet écart significatif par rapport aux prévisions. Le Conseil d'Etat suppose que les services compétents ont établi en interne une analyse des écarts et qu'ils ont actualisé leur modèle de prévision des recettes afin d'en améliorer la fiabilité et de réduire les marges d'erreur à l'avenir. Il répète son constat, exprimé itérativement dans ses avis antérieurs: si le Gouvernement publiait son modèle de simulation à partir duquel il établit ses prévisions de recettes fiscales, et s'il joignait au projet de budget des recettes ordinaires une documentation renseignant les hypothèses de calcul de ses prévisions de recettes, alors le lecteur intéressé serait en mesure d'apprécier à leur juste valeur les données budgétaires. Dans une telle démarche, le Gouvernement expliquerait également les écarts par rapport à ses prévisions budgétaires dans le cadre du compte général. Force est de constater que le compte général 2011, tout comme les documents des années précédentes, se borne à énumérer les plus- et moins-values de recettes relatives aux principaux impôts dans un tableau, sans ajouter le moindre texte explicatif.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de se prononcer sur les causes de ces plus-values de recettes. Cette manière de procéder donne l'impression que le Gouvernement soit dispose d'instruments de gestion fiables, et qu'il établit des analyses budgétaires sans publier les résultats de ces études, soit que la politique du Gouvernement risque de s'exposer aux critiques du pilotage à vue, que les prévisions budgétaires reposent sur des bases fragiles, et que les plus-values de recettes sont engrangées sans que le Gouvernement établisse une analyse suffisamment fine pour bien interpréter les écarts par rapport aux prévisions de recettes. Dans la première hypothèse, il conviendrait d'apprécier la politique par rapport au principe de la transparence de l'action gouvernementale. Dans la deuxième hypothèse, la politique budgétaire s'exposerait à un risque de dérapage en cas de renversement de tendance.

- Au total, les dépenses effectives dépassent de 393,3 millions le budget voté.

Cet écart s'explique essentiellement par trois positions de dépenses:

- Les achats de terrains et de bâtiments, prévus pour 20 millions, ont atteint le total de 70 millions, soit un dépassement de 50 millions d'euros. Le compte général 2010 émergeait également un total de 70 millions et un dépassement de 50 millions d'euros. Comme le budget de l'année 2012 comporte de nouveau un crédit de 21 millions, il est à espérer que l'exécution budgétaire ne s'écartera pas significativement de ce crédit.
- Pour couvrir les dépenses de l'exercice 2011, les dotations aux fonds spéciaux dépassent de 295,5 millions d'euros le montant budgété.
- Les octrois de crédits et prises de participations portent sur 111 millions, alors que seulement 5 millions étaient inscrits au budget, soit un écart de 106 millions d'euros.

Ces trois postes, à eux seuls, correspondent à un total de 452 millions d'euros dans le compte, soit un chiffre dépassant de 59 millions d'euros l'excédent de dépenses du compte général par rapport au budget voté. En effet, sur d'autres postes, le total des dépenses effectives reste largement inférieur aux montants inscrits au budget voté.

- En ce qui concerne les fonds spéciaux, le Conseil d'Etat note que le total des avoirs disponibles des 31 fonds spéciaux de 1.846,8 millions d'euros (compte général de l'exercice 2010: 1.942,3 millions d'euros) reste relativement élevé. Il rappelle que certains fonds spéciaux sont alimentés à la fois par des dotations budgétaires, et par des recettes d'emprunt. En particulier, le fonds des routes et le fonds du rail ont été dotés par des recettes d'emprunts de 100 millions d'euros chacun en 2011 (2010: 200+200 millions d'euros). L'avoir disponible des fonds spéciaux représente en définitive une réalité complexe, qui doit être interprétée avec les nuances qui s'imposent:
 - les réserves ont été constituées partiellement par l'allocation d'excédents budgétaires au cours des années antérieures;
 - au cours des années où le compte général est déficitaire, la dotation budgétaire des fonds creuse le déficit et est donc portée en déduction de la réserve budgétaire;
 - les dotations aux fonds spéciaux par des recettes d'emprunts augmentent directement la dette publique de l'Etat.

Le Conseil d'Etat en conclut qu'il convient d'interpréter le solde positif des fonds spéciaux de l'Etat en le rapprochant de la réserve budgétaire, de la dette publique et de la trésorerie de l'Etat.

- Le budget pour ordre de l'exercice 2011, qui 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, présente un excédent de dépenses de 0,67 million d'euros. Tenant compte de cet excédent, le solde cumulé positif s'élève à 23,46 millions d'euros. Le Conseil d'Etat renvoie aux observations afférentes formulées dans ses avis des années antérieures, et notamment à son avis du 10 novembre 2009 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2007 (doc. parl. n° 5891²) et du 8 décembre 2009 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2008 (doc. parl. n° 6058^{2A}), recommandant „de procéder dorénavant aux opérations de report prévues par la loi et tendant à établir un équilibre entre recettes et dépenses pour ordre à la clôture de l'exercice, conformément à l'article 78(3) de la loi précitée du 8 juin 1999 qui retient que les dépenses pour ordre ne peuvent en principe pas dépasser le montant des recettes correspondantes à la fin de l'exercice“.

Le Conseil d'Etat rappelle encore dans ce contexte sa recommandation formulée antérieurement à l'adresse du Gouvernement „soit de respecter le cadre légal en place, soit d'adapter celui-ci pour

*répondre aux contraintes posées par les errements de comptabilisation inhérents aux budget et compte pour ordre*¹. (voir point III.3. du présent rapport).

En ce qui concerne l'historique du solde cumulé des budgets des recettes et dépenses pour ordre de 1988 à 2009, le Conseil d'Etat renvoie à son observation afférente formulée dans son avis du 8 décembre 2009 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2008 (doc. parl. n° 6058^{2A}) et recommande de publier ce tableau dans une forme plus structurée et dès lors plus lisible.

*

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire prend note de la remarque du Conseil d'Etat selon laquelle il n'aurait pas eu à sa disposition le rapport général de la Cour au moment de l'adoption de son avis, alors que la Cour des comptes a assuré à la Commission l'avoir transmis au Conseil d'Etat à la mi-octobre 2012.

La Commission relève une erreur dans le premier tableau de la page 1 de l'avis du Conseil d'Etat où le chiffre „-863,8“ doit être remplacé par „-853,8“.

*

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 2011.

*

V. CONCLUSIONS

Ce point reprend les conclusions et recommandations formulées par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire dans les différents chapitres du présent rapport:

- Quant au déséquilibre du budget pour ordre, la Commission invite de nouveau 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. Le Conseil d'Etat exprime d'ailleurs le même souhait dans son avis (voir point IV du présent rapport).
- La Commission réitère son souhait, déjà exprimé lors du rapport sur le compte général de l'exercice 2010, qu'à l'avenir la Cour des comptes élargisse ses contrôles aux rémunérations des pensionnés de l'Etat.
- Quant à la ventilation détaillée des dépenses de certains fonds spéciaux, la Commission constate que les discussions avec les ministères concernés allant dans le sens des recommandations de la Cour des comptes (ventilation par projet ou type de travaux) n'ont pas encore abouti.
- Constatant que les travaux de préparation d'une réforme budgétaire entamés sont en retard sur le calendrier avancé par le Ministre des Finances au cours de la réunion du 22 novembre 2011, la Commission, tout en appréhendant la complexité que représente la mise en place des détails de cette réforme, invite le Gouvernement à accélérer ses travaux en la matière.
- 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 2011.

*

¹ Avis du Conseil d'Etat du 16 novembre 2010 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2009 (doc. parl. n° 6153³); avis du Conseil d'Etat du 10 novembre 2009 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2007 (doc. parl. n° 5891²).

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 27 novembre 2012

Le Président,
Anne BRASSEUR

Le Rapporteur,
Diane ADEHM

