



## Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

### Procès-verbal de la réunion du 20 octobre 2014

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 30 juin et du 6 octobre 2014
2. 6692 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2013  
- Désignation d'un rapporteur  
- Présentation du rapport général de la Cour des comptes
3. Divers

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler rempl. Mme Joëlle Elvinger, M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, M. Yves Cruchten rempl. M. Claude Haagen, M. Félix Eischen, M. Franz Fayot rempl. M. Frank Arndt, M. Gast Gibéryen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Viviane Loschetter, Mme Martine Mergen, M. Roger Negri

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes  
M. Carlo Mulbach de la Cour des comptes

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. Justin Turpel, M. Michel Wolter

\*

Présidence: Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

\*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 30 juin et du 6 octobre 2014**

Les projets de procès-verbal sont approuvés dans leur version révisée.

## 2. 6692 **Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2013**

### - Désignation d'un rapporteur

Mme la Présidente est désignée rapportrice.

### - Présentation du rapport général de la Cour des comptes

Le projet de loi 6692 a été déposé en date du 30 mai 2014.

La Cour des comptes (dénommée ci-après « la Cour ») note que, contrairement aux deux derniers projets de loi portant règlement du compte général (exercices 2011 et 2012), aucun document supplémentaire n'a été adjoint, présentant les recettes et les dépenses de l'administration centrale d'après les règles et concepts du système européen des comptes (SEC 95) et reprenant pour l'exercice 2013 une comparaison entre les chiffres prévus au budget 2013 et les chiffres figurant au compte général 2013. La Cour des comptes renvoie au rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2010 (doc. parl. 6293<sup>3</sup>) qui énonce qu' «*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 d'administration publique, incluant les comptes de l'administration centrale d'après les règles du SEC95.*»

## LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

### Considérations générales

#### *Le contexte économique*

Pour l'établissement du budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2013, le Gouvernement avait retenu une hypothèse de croissance annuelle de 1,7% du PIB. La progression effective du PIB sur l'ensemble de l'année 2013 se chiffrant à 2,1% a été plus importante qu'initialement prévue.

#### *La balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2013*

Suivant l'article 10, paragraphe (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le compte général de l'Etat « porte sur l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat par article budgétaire, ainsi que sur les fonds spéciaux, et est présenté suivant la même subdivision que le budget ». Le compte général de l'exercice 2013 se solde par un résultat positif au budget des recettes et des dépenses tandis que le budget pour ordre affiche un solde négatif.

(Pour le détail des tableaux, prière de se référer au rapport général de la Cour des comptes.)

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

	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital de l'année précédente	-889.277.372,7
I.	Recettes	14.497.912.405,63
II.	Dépenses	14.138.833.527,33
III.	Excédent de recettes	359.078.878,3
IV.	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	-530.198.494,4

### B. Recettes et dépenses pour ordre

	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre de l'année précédente	13.121.490,
I.	Recettes pour ordre	5.629.166.244,68
II.	Dépenses pour ordre	5.639.465.917,40
III.	Excédent de dépenses pour ordre	10.299.672,
IV.	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	2.821.818

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

	Report du solde des recettes et dépenses de l'année précédente	2.792.166.458,58
I.	Recettes	5.811.255.509,03
II.	Dépenses	5.788.928.102,80
III.	Excédent de recettes	22.327.406,
IV.	Report du solde des recettes et dépenses	2.814.493.864,81

### La situation globale de l'exécution du budget 2013

Par rapport au budget voté de l'exercice 2013, tel qu'il fut arrêté par la loi du 21 décembre 2012, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général de l'Etat de l'exercice 2013 peuvent être résumées comme suit :

**Tableau: budget et comptes** (p. 14 du rapport général)

	Budget voté 2013	Compte gén. 2013	Variation en valeur	Variation en %
Recettes				
- courantes	11.146.037.391,00	11.363.627.146,30	217.589.755,30	1,95%
- en capital	57.393.800,00	3.134.285.259,33	3.076.891.459,33	5361,02%
Total recettes (1)	11.203.431.191,00	14.497.912.405,63	3.294.481.214,63	29,41%
Dépenses				
- courantes	10.789.166.639,00	10.961.102.846,02	171.936.207,02	1,59%
- en capital	972.676.261,00	3.177.730.681,31	2.205.054.420,31	226,70%
Total dépenses (2)	11.761.842.900,00	14.138.833.527,33	2.376.990.627,33	20,21%
Excédent de dépenses (2) – (1)	-558.411.709,00	359.078.878,30	917.490.587,30	

Le compte général de l'exercice 2013 est clôturé avec un excédent de recettes de 359,1 millions d'euros, alors que le budget définitif a renseigné sur un déficit de 558,4 millions d'euros. La Cour des comptes observe que cet excédent constitue une amélioration apparente à première vue par rapport au déficit inscrit au budget 2013. Il importe cependant de relever que ce tableau prend en compte le remboursement d'emprunts (2.000 millions d'euros) et l'émission d'emprunts nouveaux (3.050 millions d'euros). Sans prise en compte de ces emprunts, le solde aurait été négatif (-690,9 millions d'euros). Les montants de ces emprunts n'ont pas été inscrits au budget 2013.

La Cour illustre l'évolution des différentes catégories de recettes sur les pages 15 et suivantes de son rapport général.

Au niveau des recettes courantes, la plus-value de 1,95% réalisée par rapport aux prévisions de recettes se dégage des variations suivantes:

**Tableau : Plus-value des recettes courantes (p. 15 du rapport de la Cour)**

Impôts directs	20.548.222,70
Impôts indirects	-4.401.036,08
Recettes d'exploitation, taxes et redevances	-297.822,26
Recettes de participations ou d'avances de l'Etat	-153.318,00
Remboursements de dépenses	-17.361,07
Douanes et accises	-65.771.835,28
Impôts, droits et taxes	265.910.084,10
Recettes domaniales	-5.998.933,80
Recettes d'exploitation et autres	1.945.480,69
Remboursements	-226.887,22
Recettes versées par les communes et syndicats de communes	2.189.287,28
Recettes versées par les établissements de sécurité sociale	3.505.161,87
Recettes et bénéfices versés par les établissements publics	10.469.250,31
Recettes et remboursements versés par le secteur des sociétés et quasi-sociétés financières et non-financières	1.676.780,18
Recettes versées par les comptables extraordinaires	5.062.171,99
Participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé	-4.651.946,24
Recettes versées par les institutions de l'Union européenne et par d'autres organismes internationaux	-161.244,40
Recettes d'exploitation	-19.356.624,45
Autres recettes courantes effectuées par la Trésorerie de l'Etat	7.320.324,98
<b>Total</b>	<b>217.589.755,30</b>

Source chiffres : compte général 2013 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau: Recettes budget 2013 et compte 2013 (p.16 du rapport général)**

Code	Classes de comptes	Budget 2013	Compte 2013	Différence montant	Différence %
10	Recettes non ventilées	7.772.600,00	12.031.549,88	4.258.949,88	54,79
11	Remboursements de dépenses de personnel	21.517.000,00	25.476.683,21	3.959.683,21	18,40
12	Remboursements de dépenses d'exploitation et de fonctionnement	665.000,00	746.347,74	81.347,74	12,23
14	Remboursements de dépenses de réparation et d'entretien des routes et d'ouvrages hydrauliques n'augmentant pas la valeur	2.690.000,00	2.250.085,40	-439.914,60	-16,35
16	Vente de biens non durables et de services	86.551.159,00	84.866.728,40	-1.684.430,60	-1,95
17	Vente de biens militaires durables	200,00	0,00	-200,00	-100,00
26	Intérêts de créances	35.000.000,00	10.971.957,51	-24.028.042,49	-68,65
27	Bénéfices d'exploitation d'entreprises publiques	100,00	0,00	-100,00	-100,00
28	Autres produits du patrimoine	205.572.584,00	207.754.479,59	2.181.895,59	1,06
29	Intérêts imputés en crédit	1.000.000,00	605.421,10	-394.578,90	-39,46
36	Impôts indirects et prélèvements	4.811.920.000,00	5.008.230.866,12	196.310.866,12	4,08
37	Impôts directs	5.933.933.148,00	5.954.481.370,70	20.548.222,70	0,35
38	Autres transferts de revenus	32.424.200,00	41.658.673,37	9.234.473,37	28,48
39	Transfert de revenus à l'étranger	6.363.400,00	5.842.471,55	-520.928,45	-8,19
42	Part des communes dans les pensions et rentes sociales	300.100,00	8.701.497,58	8.401.397,58	2.799,53
53	Remboursements de transferts de capitaux aux ménages	7.400.000,00	6.967.377,34	-432.622,66	-5,85
56	Impôts en capital	47.000.100,00	75.568.784,49	28.568.684,49	60,78
57	Autres transferts de capitaux des entreprises	20.000,00	227.276,01	207.276,01	1.036,38
58	Autres transferts de capitaux des administrations privées et des ménages	700.200,00	1.036.705,00	336.505,00	48,06
59	Transferts en capital à l'étranger	100.000,00	0,00	-100.000,00	-100,00
76	Vente de terrains et bâtiments	2.000.000,00	10.858.468,63	8.858.468,63	442,92
77	Vente d'autres biens d'investissement et de biens incorporels	500.000,00	472.315,90	-27.684,10	-5,54
84	Remboursements de crédits octroyés à l'étranger	100,00	0,00	-100,00	-100,00
86	Remboursements de crédits par et liquidations de participations dans les entreprises et institutions financières	1.000,00	2.300.000,00	2.299.000,00	229.900,00
96	Produits des emprunts publics consolidés	300,00	3.036.863.346,11	3.036.863.046,11	1.012.287.682,04
		<b>11.203.431.191,00</b>	<b>14.497.912.405,63</b>	<b>3.294.481.214,63</b>	<b>29,41</b>

Source chiffres : compte général 2013 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau 1 : Recettes compte 2012 et compte 2013 (p.17 du rapport général)**

Code	Classes de comptes	Compte 2012	Compte 2013	Différence montant	Différence %
10	Recettes non ventilées	7.979.807,77	12.031.549,88	4.051.742,11	50,77
11	Remboursements de dépenses de personnel	23.819.088,40	25.476.683,21	1.657.594,81	6,96
12	Remboursements de dépenses d'exploitation et de fonctionnement	823.053,16	746.347,74	-76.705,42	-9,32
14	Remboursements de dépenses de réparation et d'entretien des routes et d'ouvrages hydrauliques n'augmentant pas la valeur	2.588.099,28	2.250.085,40	-338.013,88	-13,06
16	Vente de biens non durables et de services	82.617.336,97	84.866.728,40	2.249.391,43	2,72
17	Vente de biens militaires durables	0,00	0,00	0,00	0,00
26	Intérêts de créances	16.840.778,92	10.971.957,51	-5.868.821,41	-34,85
27	Bénéfices d'exploitation d'entreprises publiques	0,00	0,00	0,00	0,00
28	Autres produits du patrimoine	234.618.762,99	207.754.479,59	-26.864.283,40	-11,45
29	Intérêts imputés en crédit	277.830,20	605.421,10	327.590,90	117,91
36	Impôts indirects et prélèvements	4.667.631.849,94	5.008.230.866,12	340.599.016,18	7,30
37	Impôts directs	5.572.569.691,81	5.954.481.370,70	381.911.678,89	6,85
38	Autres transferts de revenus	56.716.466,63	41.658.673,37	-15.057.793,26	-26,55
39	Transferts de revenus à l'étranger	5.877.059,30	5.842.471,55	-34.587,75	-0,59
42	Part des communes dans les pensions et rentes sociales	1.688.801,17	8.701.497,58	7.012.696,41	415,25
53	Remboursements de transferts de capitaux aux ménages	7.810.120,20	6.967.377,34	-842.742,86	-10,79
56	Impôts en capital	67.502.317,88	75.568.784,49	8.066.466,61	11,95
57	Autres transferts de capitaux des entreprises	72.986,11	227.276,01	154.289,90	211,40
58	Autres transferts de capitaux des administrations privées et des ménages	903.467,00	1.036.705,00	133.238,00	14,75
59	Transferts en capital à l'étranger	1.701.735,06	0,00	-1.701.735,06	-100,00
76	Vente de terrains et bâtiments	6.912.415,41	10.858.468,63	3.946.053,22	57,09
77	Vente d'autres biens d'investissement et de biens incorporels	673.303,50	472.315,90	-200.987,60	-29,85
84	Remboursements de crédits octroyés à l'étranger	0,00	0,00	0,00	0,00
86	Remboursements de crédits par et liquidations de participations dans les entreprises et institutions financières	0,00	2.300.000,00	2.300.000,00	0,00
96	Produits des emprunts publics consolidés	546.362.477,45	3.036.863.346,11	2.490.500.868,66	455,83
		<b>11.305.987.449,15</b>	<b>14.497.912.405,63</b>	<b>3.191.924.956,48</b>	<b>28,23</b>

Source chiffres : compte général 2013 ; tableau : Cour des comptes

**Tableau: Variation des principaux impôts directs par rapport à l'exercice précédent** (p.18 du rapport de la Cour)

<i>(en mio d'euros)</i>	2012	2013	Variation 2013 / 2012	
			en mio d'euros	en %
Impôt sur le revenu des collectivités	1.536,87	1.496,50	-40,37	-2,6%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	2.470,46	2.772,33	301,87	12,2%
Impôt fixé par voie d'assiette	627,81	655,86	28,05	4,5%
Impôt sur les revenus de capitaux	301,30	232,78	-68,52	-22,7%
Impôt concernant les contribuables non résidents	1,25	1,27	0,02	1,3%

*Source chiffres : comptes généraux (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes*

En analysant l'évolution des différents impôts directs entre 2012 et 2013, il est à remarquer que les impôts sur les revenus des personnes physiques augmentent tandis que les impôts sur les revenus des personnes morales et de capitaux sont en déclin. La hausse importante de l'impôt retenu sur les traitements et salaires s'explique par l'évolution de la masse salariale plus importante qu'initialement prévue.

La comparaison entre les différents impôts indirects fait ressortir que les recettes nettes de TVA et de la taxe d'abonnement ont connu une hausse considérable. Ceci s'explique notamment en raison de l'apport du commerce électronique et de l'évolution des marchés boursiers. Tandis que les droits d'enregistrement sont en augmentation, les recettes communes de l'UEBL ont connu une diminution notable. Cette chute s'explique par la diminution de ventes de cigarettes et d'alcool.

Concernant les **dépenses courantes et en capital effectives**, celles-ci dépassent de 20,21% le total des dépenses projetées pour 2013. Cet écart correspond à 2.376,99 millions d'euros, dont 2.000 millions d'euros sont destinés au remboursement d'emprunts. Tel qu'il ressort du tableau 12, ces dépenses supplémentaires proviennent notamment de la majoration relative:

- au remboursement de la dette publique (+1.999.999.800,00 euros);
- aux dotations de fonds de réserve (+285.936.366,12 euros) ;
- aux transferts de revenus aux ménages (+51.313.897,33 euros) ;
- aux intérêts de la dette publique (+50.000.000,00 euros) ;
- aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+30.623.869,72 euros).

**Tableau: Dépenses budget 2013 et compte 2013**

Code	Classes de comptes	Budget 2013	Compte 2013	Différence montant	Différence %
10	Dépenses non ventilées	48.636.992,00	48.636.992,00	0,00	0,00
11	Salaires et charges sociales	2.178.257.476,00	2.169.256.133,76	-9.001.342,24	-0,41
12	Achat de biens non durables et de services	382.891.629,00	381.063.893,32	-1.827.735,68	-0,48
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	23.309.200,00	23.706.986,73	397.786,73	1,71
21	Intérêts de la dette publique	218.832.700,00	268.832.700,00	50.000.000,00	22,85
23	Intérêts imputés en débit	425.100,00	737.505,06	312.405,06	73,49
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	764.167,00	741.355,67	-22.811,33	-2,99
31	Subventions d'exploitation	466.902.484,00	459.336.881,92	-7.565.602,08	-1,62
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	276.538.680,00	265.820.393,11	-10.718.286,89	-3,88
33	Transferts de revenus aux administrations privées	426.076.424,00	407.091.623,12	-18.984.800,88	-4,46
34	Transferts de revenus aux ménages	443.835.783,00	495.149.680,33	51.313.897,33	11,56
35	Transferts de revenus à l'étranger	158.525.704,00	171.588.028,30	13.062.324,30	8,24
36	Impôts indirects et "prélèvements"	100,00	0,00	-100,00	-100,00
37	Impôts directs non ventilés	710.000,00	946.778,00	236.778,00	33,35
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	498.679.048,00	500.817.993,89	2.138.945,89	0,43
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	3.710.093.842,00	3.740.717.711,72	30.623.869,72	0,83
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	176.075.910,00	173.678.049,79	-2.397.860,21	-1,36
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	80.423.401,00	80.371.556,05	-51.844,95	-0,06
51	Transferts de capitaux aux entreprises	44.275.001,00	35.629.129,66	-8.645.871,34	-19,53
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	10.064.370,00	8.622.585,15	-1.441.784,85	-14,33
53	Transferts de capitaux aux ménages	33.675.500,00	43.807.048,95	10.131.548,95	30,09
54	Transferts de capitaux à l'étranger	14.584.920,00	12.634.560,51	-1.950.359,49	-13,37
61	Transferts en capital à l'administration centrale	5.026.430,00	4.760.821,84	-265.608,16	-5,28
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	72.085.870,00	85.423.099,11	13.337.229,11	18,50
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	17.000.000,00	19.105.433,17	2.105.433,17	12,38
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	21.395.000,00	36.744.792,22	15.349.792,22	71,74
72	Construction de bâtiments	18.700.300,00	10.777.425,11	-7.922.874,89	-42,37
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	51.701.200,00	29.678.475,51	-22.022.724,49	-42,60
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	47.556.070,00	42.517.751,61	-5.038.318,39	-10,59
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	83.869.900,00	83.710.478,59	-159.421,41	-0,19
83	Octrois de crédits aux ménages	50.000,00	50.000,00	0,00	0,00
84	Octrois de crédits aux et participations à l'étranger	10.641.100,00	10.702.898,01	61.798,01	0,58
91	Remboursement de la dette publique	200,00	2.000.000.000,00	1.999.999.800,00	999.999.900,00
93	Dotations de fonds de réserve	2.240.238.399,00	2.526.174.765,12	285.936.366,12	12,76
		<b>11.761.842.900,00</b>	<b>14.138.833.527,33</b>	<b>2.376.990.627,33</b>	<b>20,21</b>

Source chiffres : compte général 2013 ; tableau : Cour des comptes

La comparaison des dépenses courantes prévues et réalisées fait ressortir pour 2013 un écart de 171.936.207,02 euros (tableau 4). En 2013, les dépenses en capital connaissent une progression de l'ordre de 226,70% ou de 2.205.054.420,31 euros.

La Cour note que les dépenses courantes et en capital ont augmenté de 2.627 millions d'euros par rapport au compte 2012 (une hausse de 22,82%).

Les intérêts de la dette publique se sont élevés à plus de 268 millions d'euros.

**Tableau: Dépenses compte 2012 et compte 2013** (Source chiffres : compte général 2013 ; tableau : Cour des comptes )

Code	Classes de comptes	Compte 2012	Compte 2013	Différence montant	Différence %
10	Dépenses non ventilées	48.642.627,97	48.636.992,00	-5.635,97	-0,01
11	Salaires et charges sociales	2.088.351.438,23	2.169.256.133,76	80.904.695,53	3,87
12	Achat de biens non durables et de services	433.019.242,65	381.063.893,32	-51.955.349,33	-12,00
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	22.541.420,55	23.706.986,73	1.165.566,18	5,17
21	Intérêts de la dette publique	130.000.000,00	268.832.700,00	138.832.700,00	106,79
23	Intérêts imputés en débit	1.200.122,54	737.505,06	-462.617,48	-38,55
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	10.308.887,63	741.355,67	-9.567.531,96	-92,81
31	Subventions d'exploitation	447.370.695,95	459.336.881,92	11.966.185,97	2,67
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	256.829.219,93	265.820.393,11	8.991.173,18	3,50
33	Transferts de revenus aux administrations privées	350.093.768,98	407.091.623,12	56.997.854,14	16,28
34	Transferts de revenus aux ménages	464.848.586,70	495.149.680,33	30.301.093,63	6,52
35	Transferts de revenus à l'étranger	164.260.105,62	171.588.028,30	7.327.922,68	4,46
36	Impôts indirects et "prélèvements"	0,00	0,00	0,00	0,00
37	Impôts directs non ventilés	824.742,00	946.778,00	122.036,00	14,80
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	395.264.929,73	500.817.993,89	105.553.064,16	26,70
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	3.587.040.361,88	3.740.717.711,72	153.677.349,84	4,28
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	201.840.504,58	173.678.049,79	-28.162.454,79	-13,95
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	74.153.508,76	80.371.556,05	6.218.047,29	8,39
51	Transferts de capitaux aux entreprises	42.157.356,45	35.629.129,66	-6.528.226,79	-15,49
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	5.295.673,79	8.622.585,15	3.326.911,36	62,82
53	Transferts de capitaux aux ménages	36.103.150,39	43.807.048,95	7.703.898,56	21,34
54	Transferts de capitaux à l'étranger	13.648.482,63	12.634.560,51	-1.013.922,12	-7,43
61	Transferts en capital à l'administration centrale	1.100.000,00	4.760.821,84	3.660.821,84	332,80
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	82.130.916,33	85.423.099,11	3.292.182,78	4,01
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	15.234.822,67	19.105.433,17	3.870.610,50	25,41
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	24.662.603,33	36.744.792,22	12.082.188,89	48,99
72	Construction de bâtiments	9.215.558,36	10.777.425,11	1.561.866,75	16,95
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	40.490.386,31	29.678.475,51	-10.811.910,80	-26,70
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	55.229.376,73	42.517.751,61	-12.711.625,12	-23,02
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	191.433.007,00	83.710.478,59	-107.722.528,41	-56,27
83	Octrois de crédits aux ménages	0,00	50.000,00	50.000,00	0,00
84	Octrois de crédits aux et participations à l'étranger	27.886.328,47	10.702.898,01	-17.183.430,46	-61,62
91	Remboursement de la dette publique	32.620.000,00	2.000.000.000,00	1.967.380.000,00	6.031,21
93	Dotations de fonds de réserve	2.258.255.490,74	2.526.174.765,12	267.919.274,38	11,86
		<b>11.512.053.316,90</b>	<b>14.138.833.527,33</b>	<b>2.626.780.210,43</b>	<b>22,82</b>

Les recettes ont progressé de 28% par rapport à l'année précédente, alors que les dépenses ont marqué une hausse de 22% depuis 2012 (pp. 17 et 22 du rapport général).

### Les fonds spéciaux

Dans le présent chapitre, la Cour passe en revue la situation financière des fonds spéciaux. Cette analyse se base sur l'annexe au compte général qui renseigne sur l'évolution des recettes et des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'année visée et ce pour chaque projet financé par le biais de ces fonds.

La Cour tient à signaler que pour le Fonds social culturel aucun détail n'a été fourni. De plus, une ventilation détaillée des dépenses par projet fait défaut, entre autres, 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.

Dans ce contexte, le rapport de la Commission d'exécution budgétaire sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2011 (doc. parl. 6440<sup>3</sup>) indique qu'au cours d'une réunion du 21 novembre 2011, un 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).». Dans son rapport sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2012 (doc. parl. 6577<sup>3</sup>), «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».

### La situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

Le tableau ci-après renseigne sur les recettes et les dépenses effectives des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'exercice 2013. Il en ressort que les dépenses dépassent les recettes de quelque 95,55 millions d'euros.

**Tableau 2 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux**

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2013	Alimentation budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.2013
Fonds de la coopération au développement	1.905.899	178.491.591	180.683.930	178.523.487	4.066.341
Fonds d'équipement militaire	149.685.966	37.000.000	37.000.000	21.440.029	165.245.937
Fonds pour les monuments historiques	33.358.843	10.000.000	10.000.000	12.030.825	31.328.018
Fonds de crise	21.715.473	0	0	0	21.715.473
Fonds de la dette publique	10.607.760	2.278.832.700	2.278.832.700	2.236.100.761	53.339.699
Fonds de pension	818.904	469.011.666	646.413.502	644.947.601	2.284.806
Fonds communal de dotation financière	0	502.059.343	853.387.092	853.387.092	0

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2013	Alimentation budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.2013
Fonds de la pêche	131.846	131.005	131.005	126.135	136.716
Fonds pour la gestion de l'eau	30.106.342	50.000.000	56.191.334	74.160.115	12.137.560
Fonds des eaux frontalières	1.054.065	49.762	49.762	198.165	905.662
Fonds d'équipement sportif national	44.532.161	15.000.000	15.000.000	11.971.399	47.560.762
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	63.809.959	75.000.000	75.000.000	71.544.153	67.265.806
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	399.673	100	25.776	48.642	376.807
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	31.567.267	8.500.000	8.500.000	3.079.175	36.988.092
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	105.450.903	28.000.000	28.000.000	37.445.418	96.005.485
Fonds pour la protection de l'environnement	44.623.081	10.000.000	10.000.000	19.032.686	35.590.395
Fonds climat et énergie	466.959.126	0	92.262.220	62.347.005	496.874.340
Fonds pour l'emploi	67.746.583	503.619.469	678.677.003	687.266.774	59.156.812
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	12.937.488	57.000.000	67.767.752	75.693.784	5.011.456
Fonds d'investissements publics administratifs	61.545.526	57.000.000	57.000.000	82.133.634	36.411.892
Fonds d'investissements publics scolaires	74.574.624	53.000.000	53.000.000	48.646.055	78.928.570
Fonds des routes	47.946.632	160.000.000	163.962.876	186.088.645	25.820.864
Fonds du rail	255.365.669	125.851.078	181.886.590	298.776.917	138.475.342
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	36.851.065	2.000.000	2.000.000	0	38.851.065
Fonds pour la loi de garantie	79.883.143	69.000.000	78.069.296	57.836.178	100.116.260
Fonds pour la promotion touristique	7.750.743	6.000.000	6.000.000	5.137.812	8.612.931
Fonds pour la réforme communale	714.500	13.500.000	13.500.000	14.214.500	0
Fonds social culturel	2.880	1.844.000	1.844.000	1.844.923	1.956
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	29.475.337	45.000.000	45.000.000	56.729.765	17.745.572
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	23.110.310	43.000.000	43.083.237	38.096.798	28.096.748
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	613.294	403.715	403.715	372.723	644.286
<b>Total</b>	<b>1.705.245.059</b>	<b>4.799.294.428</b>	<b>5.683.671.788</b>	<b>5.779.221.195</b>	<b>1.609.695.653</b>
Différence entre recettes et dépenses :				-95.549.407	

Source chiffres : compte général 2013 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Au niveau de l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, une régression de 5,60% est à constater pour l'exercice 2013, à savoir:

- avoirs des fonds spéciaux en début d'exercice 2013: 1.705.245.059 €
- avoirs des fonds spéciaux en fin d'exercice 2013: 1.609.695.653 €
- diminution des avoirs des fonds spéciaux: 95.549.407 €

D'autre part, les projections des recettes et des dépenses du projet de budget 2013 ont tablé sur une diminution de 28,61% des avoirs des fonds. Ceci s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux ont été plus importantes que prévues et que l'évolution des dépenses a été moins prononcée que prévue en 2013.

La Cour tient à rappeler que la loi du 21 décembre 2012 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013, prévoit l'émission de nouveaux emprunts pour un montant global de 4,5 milliards d'euros, dont deux milliards d'euros sont destinés à la reconduction d'un emprunt de 2008 venant à échéance en 2013 et que ce montant transite par le Fonds de la dette publique. Cette opération comptable explique le niveau élevé des recettes totales et des dépenses totales des fonds spéciaux par rapport aux exercices antérieurs.

Au sujet des 2,5 milliards d'euros restant, un emprunt pour un montant total de 1,05 milliard d'euros a été émis et cet emprunt est destiné au financement des investissements de l'Etat y compris ceux réalisés par le biais du Fonds du rail et du Fonds des routes. En effet, le crédit d'alimentation du Fonds des routes a été dépassé de 150 millions d'euros et ainsi ce fonds spécial a été crédité d'une recette d'emprunt qui a transité par le budget de l'Etat (Article 95.096.000). Déduction faite de cet emprunt la diminution des avoirs des fonds spéciaux est de l'ordre de 14,40% pour atteindre quelque 1.459 millions d'euros en fin 2013.

#### L'évolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat

D'après les projets de budget de 2013 et 2014, ainsi que d'après le compte général 2013, les évolutions prévisionnelles des recettes des fonds spéciaux pour l'exercice 2013 ont été les suivantes :

- recettes 2013 d'après le projet de budget 2013 : 5.478.998.129 €
- recettes 2013 d'après le projet de budget 2014 : 5.545.731.248 €
- recettes 2013 d'après le compte général 2013 : 5.683.671.788 €

Il y a lieu de constater que les recettes des fonds spéciaux réalisées au cours de l'exercice 2013 sont supérieures de 3,74% par rapport aux estimations du projet de budget 2013 et de 2,49% par rapport aux estimations du projet de budget 2014.

Le tableau ci-après fournit une comparaison des recettes projetées et des recettes effectives des divers fonds spéciaux de l'Etat en 2013.

**Tableau: Evolution des recettes des fonds spéciaux**

Désignation du Fonds	Recettes 2013 (projet de budget 2013)	Recettes 2013 (compte général 2013)	Variation: compte général 2013 - projet de budget 2013	
			en euros	en %
Fonds de la coopération au développement	180.491.591	180.683.930	192.339	0,11%
Fonds d'équipement militaire	37.000.000	37.000.000	0	0,00%
Fonds pour les monuments historiques	10.000.000	10.000.000	0	0,00%
Fonds de crise	100	0	-100	-100,00%
Fonds de la dette publique	2.228.832.800	2.278.832.700	49.999.900	2,24%
Fonds de pension	608.943.917	646.413.502	37.469.585	6,15%
Fonds communal de dotation financière	778.598.194	853.387.092	74.788.898	9,61%
Fonds de la pêche	131.005	131.005	0	0,00%
Fonds pour la gestion de l'eau	58.223.338	56.191.334	-2.032.005	-3,49%
Fonds des eaux frontalières	49.762	49.762	0	0,00%
Fonds d'équipement sportif national	15.000.000	15.000.000	0	0,00%
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	75.000.000	75.000.000	0	0,00%
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	15.100	25.776	10.676	70,70%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	8.500.000	8.500.000	0	0,00%
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	28.000.000	28.000.000	0	0,00%
Fonds pour la protection de l'environnement	10.000.000	10.000.000	0	0,00%
Fonds climat et énergie	94.400.200	92.262.220	-2.137.980	-2,26%
Fonds pour l'emploi	685.569.983	678.677.003	-6.892.980	-1,01%
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	68.812.084	67.767.752	-1.044.332	-1,52%
Fonds d'investissements publics administratifs	57.000.000	57.000.000	0	0,00%
Fonds d'investissements publics scolaires	53.000.000	53.000.000	0	0,00%
Fonds des routes	160.000.000	163.962.876	3.962.876	2,48%
Fonds du rail	192.956.340	181.886.590	-11.069.750	-5,74%
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	2.000.000	2.000.000	0	0,00%
Fonds pour la loi de garantie	27.000.000	78.069.296	51.069.296	189,15%
Fonds pour la promotion touristique	6.000.000	6.000.000	0	0,00%
Fonds pour la réforme communale	4.000.000	13.500.000	9.500.000	237,50%
Fonds social culturel	1.070.000	1.844.000	774.000	72,34%
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	45.000.000	45.000.000	0	0,00%
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	43.000.000	43.083.237	83.237	0,19%
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	403.715	403.715	0	0,00%
<b>Total</b>	<b>5.478.998.129</b>	<b>5.683.671.788</b>	<b>204.673.659</b>	<b>3,74%</b>

Source chiffres : projet de budget 2013, compte général 2013 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La différence entre les recettes des fonds spéciaux renseignées dans le projet de budget 2013 et le compte général 2013 se chiffre à 204,67 millions d'euros. Elle s'explique

essentiellement par la prise en compte d'alimentations supplémentaires résultant des dépassements à hauteur de 184,80 millions d'euros des crédits non limitatifs d'alimentation des fonds spéciaux suivants:

- Fonds communal de dotation financière 53,26 millions d'euros
- Fonds de la dette publique 50,00 millions d'euros
- Fonds pour la loi de garantie 50,00 millions d'euros
- Fonds de pension 19,98 millions d'euros
- Fonds pour la réforme communale 9,50 millions d'euros

#### 1.4.1.2 L'évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat

Les projets de budget de 2013 et 2014, ainsi que le compte général 2013, contiennent également des projections concernant les dépenses des fonds spéciaux pour l'exercice 2013, à savoir:

- dépenses 2013 d'après le projet de budget 2013 : 5.898.799.293 €
- dépenses 2013 d'après le projet de budget 2014 : 5.741.395.241 €
- dépenses 2013 d'après le compte général 2013 : 5.779.221.195 €

La Cour constate donc que l'évolution des dépenses a été moins rapide que prévue, la variation des dépenses entre le projet de budget 2013 et le compte général 2013 étant de - 2,03%.

Le tableau ci-après présente la comparaison des dépenses projetées et des dépenses effectives des divers fonds spéciaux de l'Etat en 2013.

**Tableau: Evolution des dépenses des fonds spéciaux**

Désignation du Fonds	Dépenses 2013 (projet de budget 2013)	Dépenses 2013 (compte général 2013)	Variation : compte général 2013 - projet de budget 2013	
			en euros	en %
Fonds de la coopération au développement	181.253.838	178.523.487	-2.730.351	-1,51%
Fonds d'équipement militaire	28.770.056	21.440.029	-7.330.027	-25,48%
Fonds pour les monuments historiques	18.554.957	12.030.825	-6.524.132	-35,16%
Fonds de crise	0	0	0	-
Fonds de la dette publique	2.234.647.750	2.236.100.761	1.453.011	0,07%
Fonds de pension	608.943.917	644.947.601	36.003.684	5,91%
Fonds communal de dotation financière	778.598.194	853.387.092	74.788.898	9,61%
Fonds de la pêche	165.650	126.135	-39.515	-23,85%
Fonds pour la gestion de l'eau	72.000.000	74.160.115	2.160.115	3,00%
Fonds des eaux frontalières	113.000	198.165	85.165	75,37%
Fonds d'équipement sportif national	33.230.073	11.971.399	-21.258.674	-63,97%
Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales	100.000.000	71.544.153	-28.455.847	-28,46%
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	50.000	48.642	-1.358	-2,72%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	16.101.416	3.079.175	-13.022.241	-80,88%
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	33.755.310	37.445.418	3.690.108	10,93%
Fonds pour la protection de l'environnement	24.678.750	19.032.686	-5.646.064	-22,88%
Fonds climat et énergie	134.377.453	62.347.005	-72.030.448	-53,60%
Fonds pour l'emploi	667.629.763	687.266.774	19.637.011	2,94%
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	68.883.840	75.693.784	6.809.944	9,89%
Fonds d'investissements publics administratifs	102.453.250	82.133.634	-20.319.616	-19,83%
Fonds d'investissements publics scolaires	77.831.079	48.646.055	-29.185.024	-37,50%
Fonds des routes	187.279.350	186.088.645	-1.190.705	-0,64%
Fonds du rail	314.812.894	298.776.917	-16.035.977	-5,09%
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	9.000.000	0	-9.000.000	-100,00%
Fonds pour la loi de garantie	92.584.400	57.836.178	-34.748.222	-37,53%
Fonds pour la promotion touristique	6.629.353	5.137.812	-1.491.541	-22,50%
Fonds pour la réforme communale	4.000.000	14.214.500	10.214.500	255,36%
Fonds social culturel	1.070.000	1.844.923	774.923	72,42%
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	57.800.000	56.729.765	-1.070.235	-1,85%
Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé	43.200.000	38.096.798	-5.103.202	-11,81%
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	385.000	372.723	-12.277	-3,19%
<b>Total</b>	<b>5.898.799.293</b>	<b>5.779.221.195</b>	<b>-119.578.098</b>	<b>-2,03%</b>

Source chiffres : projet de budget 2013, compte général 2013 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

**Au sujet de l'évolution des dépenses des fonds spéciaux, la Cour tient à souligner que pour plusieurs fonds spéciaux les dépenses effectives sont supérieures aux dépenses prévues.**

Ainsi, les dépenses du Fonds communal de la dotation financière ont été sous-estimées de 74,79 millions d'euros (9,61%). De plus, la Cour tient à signaler qu'un dépassement de l'enveloppe budgétaire de l'ordre de 36,00 millions d'euros (5,91%) est à noter pour le Fonds de pension ainsi que de 19,64 millions d'euros (2,94%) pour le Fonds pour l'emploi.

Concernant les fonds d'investissements publics la situation est plutôt l'inverse, car souvent le niveau des dépenses budgétisées n'a pas été atteint. La Cour tient tout d'abord à préciser que pour le Fonds des raccordements ferroviaires internationaux une dépense de 9,00 millions d'euros était prévue, mais aucun paiement n'a eu lieu. Au sujet du Fonds d'équipement sportif national la dépense budgétisée était surestimée de quelque 21,26 millions d'euros (63,97%), cependant la Cour ne peut pas se prononcer sur cette sous-estimation étant donné qu'aucun détail n'a été fourni.

Par ailleurs, pour le Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux, la Cour tient à signaler que les dépenses budgétisées étaient surestimées de 13,02 millions d'euros (80,88%).

Certains projets n'ont donc pas été réalisés à la cadence prévue et le tableau ci-dessous illustre l'évolution prévue et réelle de ces projets.

<b>Projets</b>	<b>Budget 2013</b>	<b>Compte 2013</b>	<b>Variation</b>
Barrage de Rosport: assainissement	3.735.000	1.078.840	2.656.160
C.I.P.A. Niedercorn: transformation	1.200.000	812	1.199.188
Pré-barrage du Pont-Misère: réhabilitation	1.180.000	1.256	1.178.744
Valériushaff Tandel (2e phase)	1.000.000	0	1.000.000
Centres pour réfugiés, divers sites	3.000.000	40.665	2.959.335
Barrage d'Esch/Sûre : assainissement (2e phase)	2.605.000	27.956	2.577.044
Domaine thermal Mondorf - Château d'eau: nouvelle construction	1.300.000	19.175	1.280.825
<b>TOTAL</b>	<b>14.020.000</b>	<b>1.168.704</b>	<b>12.851.296</b>

De plus, pour le Fonds d'investissements publics scolaires, la Cour tient à signaler que les dépenses budgétisées étaient surestimées de 29,19 millions d'euros (37,50%). Certains projets n'ont donc pas été réalisés à la cadence prévue et le tableau ci-dessous illustre l'évolution prévue et réelle de ces projets.

Projets	Budget 2013	Compte 2013	Variation
LT et Intern. Rédange / Attert	2.400.000	232.892	2.167.108
Lycée à Junglinster	20.000.000	14.345.999	5.654.001
Athénée (rénovation): structure temporaire	3.500.000	325.984	3.174.016
LT Michel Lucius: nouvelle construction sur terrain bloc 2000	5.500.000	2.958.328	2.541.672
Centre de Logopédie: nouvelle construction	4.000.000	753.594	3.246.406
LT du Centre: nouvelle construction, sports, réfectoire	3.000.000	163.405	2.836.595
Athénée: rénovation	15.000.000	2.378.135	12.621.865
<b>TOTAL</b>	<b>53.400.000</b>	<b>21.158.337</b>	<b>32.241.663</b>

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

Par contre pour les soldes des fonds spéciaux à la date du 31 décembre 2013, il existe des différences entre le compte général et les données du module SAP « compte général des fonds spéciaux – solde des fonds spéciaux » et ceci pour quatre fonds spéciaux, à savoir le Fonds pour la protection de l'environnement, le Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales, le Fonds pour les monuments historiques et le Fonds social culturel.

Les problèmes relevés résultent d'un mauvais report des avoirs des fonds en fin d'exercice à l'exercice suivant et ils ont déjà été évoqués dans des rapports de la Cour des comptes concernant des comptes généraux précédents. 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 2013.

## L'exécution du budget des dépenses

### Les transferts de crédits

En vertu de la règle de la spécialité budgétaire, les crédits prévus par la loi budgétaire doivent être affectés à une dépense déterminée. Chaque crédit est une autorisation de dépense pour un objet et un montant déterminés dont l'excédent inutilisé à la fin de l'exercice devrait tomber en économie.

L'article 18 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat déroge toutefois à ce principe en autorisant l'ordonnateur à effectuer des transferts de crédits à l'intérieur d'une même section. Il fixe de même les règles et les conditions à observer en cas de transferts d'excédents de crédit d'un article budgétaire à un autre.

Pour l'exercice budgétaire 2013, le montant des majorations de crédit par voie de transfert s'élève à 8.023.655,82 euros. Le montant des sommes effectivement liquidées à la suite des opérations de transfert s'élève à 7.001.390,95 euros.

Toujours selon les dispositions de l'article 18, 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 329 arrêtés de transfert. Dans 47 cas, les justifications des décisions de transfert n'ont pas été suffisamment motivées. Ces arrêtés de transfert se limitaient souvent à indiquer une insuffisance de crédit sans aucune autre justification supplémentaire. Dans bien des cas, les motivations à la base des décisions de transfert ont acquis un caractère standardisé.

Le tableau suivant fait une ventilation des arrêtés de transfert par ministère.

**Tableau: Les transferts de crédits - motivation insuffisante**

Ministère	Nombre total des arrêtés de transfert	Motivation insuffisante
Ministère d'Etat	10	2
Ministère des Affaires étrangères	32	3
Ministère de la Culture	23	4
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	1	0
Ministère des Finances	0	0
Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur	19	3
Ministère des Classes moyennes et du Tourisme	11	0
Ministère de la Justice	18	14
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	0	0
Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région	66	9
Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle	36	2
Ministère de la Famille et de l'Intégration	14	0
Ministère de la Santé	21	2
Ministère du Logement	3	0
Ministère du Travail et de l'Emploi	0	0
Ministère de la Sécurité sociale	24	2
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural	19	0
Ministère du Développement durable et des Infrastructures	32	6
Ministère de l'Egalité des Chances	0	0
<b>Total</b>	<b>329</b>	<b>47</b>

Source chiffres : Cour des comptes ; tableau : Cour des comptes

Pour illustrer la portée des opérations de transfert effectuées en 2013, la Cour présente en annexe de son rapport général quatre tableaux qui renseignent sur:

- les crédits destinés à l'acquisition de biens meubles durables qui ont été majorés par voie de transfert supérieur à 2.500 euros (tableau 20);
- les crédits surestimés, c'est-à-dire les articles budgétaires qui ont fait l'objet de transferts supérieurs à 25.000 euros (tableau 21);
- les crédits sous-estimés, c'est-à-dire les articles budgétaires qui ont été majorés par voie de transfert supérieur à 25.000 euros (tableau 22);
- les crédits transférés pour une valeur dépassant au moins 90% du crédit voté (tableau 23).

### Les crédits non limitatifs

De manière générale, les crédits budgétaires ont un caractère limitatif et ne permettent le paiement de dépenses que jusqu'à concurrence du montant voté.

L'article 16 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat précise toutefois que les articles budgétaires peuvent être dotés de la mention «crédit non limitatif» lorsqu'ils concernent des dépenses obligatoires en vertu de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles ou à titre d'autres dépenses, résultant de facteurs externes indépendants de la volonté de l'ordonnateur.

Le montant total des autorisations de dépassement de crédits non limitatifs de l'exercice 2013 s'élève à 2.659.066.308,44 euros dont 382.411.620,44 euros pour le budget des dépenses courantes et 2.276.654.688,00 euros pour le budget des dépenses en capital. Le montant total des liquidations effectuées sur base de ces autorisations de dépassement de crédits non limitatifs s'élève à 2.640.875.454,21 euros dont 365.022.069,95 euros pour le budget des dépenses courantes et 2.275.853.384,26 euros pour le budget des dépenses en capital. Le montant des liquidations à charge du budget des dépenses courantes et regroupées dans la classification administrative sous le code économique 11 «salaires et charges sociales» s'élève à 56.085.398,46 euros. Pour l'ensemble des autres opérations du budget des dépenses courantes, le montant des liquidations s'élève à 308.936.671,49 euros.

Au niveau du budget des dépenses en capital, 97,77% du montant global des dépassements effectivement utilisés concernent 14 articles (cf. tableau 18 du rapport général).

## **2 Contrôle intensifié de la Cour** (pp. 37 et suivantes)

### 2.1 Rémunérations des agents de l'Etat

#### 2.1.1 Présentation du contrôle de la Cour

Dans le cadre de l'établissement du rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2013, la Cour a procédé au contrôle portant sur la légalité et la régularité d'un échantillon de dépenses réalisées au cours de l'exercice 2013 et ayant trait aux traitements des fonctionnaires, aux indemnités des employés de l'Etat, aux salaires des ouvriers de l'Etat respectivement aux indemnités des étudiants au service de l'Etat.

Pour l'exercice 2013, ces dépenses étaient de l'ordre de 2.147.742.600,09 euros, soit 15,19% des dépenses courantes et en capital (14.138.833.527,33 euros) (17,84 % pour 2012, 18,21% pour 2011, 18,42% pour 2010 et 17,70% pour 2009). Ce montant a été porté en comptabilité budgétaire de l'Etat au moyen de 1.247 ordonnances d'imputation à charge de 327 articles budgétaires et fonds.

L'échantillon en question a couvert environ 10% du nombre total des agents au service de l'Etat en 2013 (fonctionnaires, employés, ouvriers et étudiants). Au total, 2.703 dossiers ont ainsi été examinés par la Cour des comptes.

Cet examen a comporté deux volets:

1. Le premier volet a porté sur la légalité et la régularité des actes émanant des départements ministériels: les arrêtés d'admission au stage, de nomination, de substitution de grade, d'octroi de congés, les contrats d'engagement, les décisions de classement, d'octroi d'allongements de grade, de primes ou d'autres suppléments de rémunération et,

d'une façon générale, toute décision ayant un impact sur le statut, la situation de carrière ou la rémunération des agents concernés.

2. Le deuxième volet s'est concentré sur les rémunérations versées mensuellement par l'Administration du personnel de l'Etat. La Cour a examiné la conformité des paiements avec les textes légaux et réglementaires ainsi qu'avec les pièces composant le dossier des titulaires.

En ce qui concerne les fonctionnaires, employés de l'Etat, ouvriers de l'Etat et étudiants au service de l'Etat, le contrôle a consisté en une comparaison de tous les paiements individuels effectués par l'Administration du personnel de l'Etat avec les rémunérations mensuelles à assigner d'après les calculs de la Cour, réalisés moyennant les pièces lui transmises par les départements ministériels respectifs. Les constatations ont été transmises soit au ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, soit au ministère ordonnateur compétent.

### Résultats du contrôle

#### *Fonctionnaires*

##### **a) Dossiers incomplets**

158 des 893 dossiers examinés (17,69%) se sont avérés incomplets. Pour ces 158 agents, 169 documents justificatifs de paiement non communiqués ont été réclamés auprès des départements ministériels concernés au moyen de lettres envoyées le 14 mai 2014.

A la date du 3 octobre 2014, 10 dossiers (1,12%) restaient à être complétés par 10 pièces, de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

##### **b) Constatations**

120 des 893 dossiers examinés (13,44%) ont initialement donné lieu à 131 constatations de la Cour des comptes.

A la date du 3 octobre 2014, après l'examen des pièces et explications supplémentaires produites, le nombre des constatations est passé à 208 (dont 56 relatives à la vérification annuelle du droit à l'allocation de famille, non ou mal effectuée).

#### *Employés*

##### **a) Dossiers incomplets**

Il y a lieu de souligner que pour 2013, 132 des 815 dossiers examinés (16,2%) se sont avérés incomplets, par rapport à 6,20% pour 2012, 23,85% pour 2011, 7,13% pour 2010, 8,07% pour 2009 et 9,47% pour 2007.

Pour ces 132 agents, 197 documents justificatifs de paiement ont été réclamés aux départements ministériels concernés et à l'Administration du personnel de l'Etat au moyen de 14 lettres envoyées depuis le 28 mai 2014.

A la date du 3 octobre 2014, 37 dossiers (4,54%) restaient à être complétés par 59 pièces, de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

## **b) Constatations**

88 des 815 dossiers examinés (soit 10,80% contre 8,21% en 2012, 13,99% en 2011, 12,40% en 2010, 8,86% en 2009, 27,90% en 2007, 16,41% en 2005 et 22,36% en 2002) ont initialement donné lieu à 102 constatations de la Cour des comptes.

A la date du 3 octobre 2014, après l'examen des pièces supplémentaires produites, le nombre des constatations est passé à 119, (dont 18 relatives à la vérification annuelle du droit à l'allocation de famille, non ou mal effectuée), concernant 103 agents (12,64%).

### *Ouvriers*

#### **a) Dossiers incomplets**

40 des 460 dossiers examinés (8,7%) se sont avérés incomplets (8,36% pour 2012, 44,19% pour 2011, 7,54% pour 2010 et 9,09% pour 2009). Pour ces 40 agents, 50 documents justificatifs de paiement non communiqués ont été réclamés auprès des départements ministériels concernés au moyen de quatre lettres envoyées le 28 mai 2014.

#### **b) Constatations**

13 des 460 dossiers examinés (2,83% contre 2,64% pour 2012, 4,87% pour 2011, 3,57% en 2010, 4,21% en 2009 et 9,57% en 2007) ont donné lieu à 13 constatations de la Cour des comptes.

A la date du 3 octobre 2014, après l'examen des pièces supplémentaires produites, le nombre des constatations est passé à 16, (dont 2 relatives à la vérification annuelle du droit à l'allocation de famille, non ou mal effectuée), concernant 15 agents (3,26%).

### *Etudiants*

#### **a) Dossiers incomplets**

34 des 535 dossiers examinés (6,36%) se sont avérés incomplets (30,29% en 2012, 66,37% en 2011, 46,85% en 2010, 76,27% en 2009 et 2,94% en 2007). Pour ces 34 agents, 84 documents justificatifs de paiement non communiqués ont été réclamés auprès des départements ministériels concernés au moyen de 5 lettres envoyées le 28 mai 2014.

A la date du 3 octobre 2014, 26 dossiers (4,86%) restaient à être complétés par 61 pièces, de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

#### **b) Constatations**

21 des 535 dossiers examinés (3,93%) ont donné lieu à 22 constatations de la Cour des comptes (12,39% en 2012, 10,09% en 2011, 6,30% en 2010, 5,32% en 2009 et 30,88% en 2007).

A la date du 3 octobre 2014, 20 constatations persistent pour 20 dossiers (3,74%).

### *Fonctionnaires, employés, ouvriers et étudiants*

Pour l'ensemble des agents de l'Etat, les résultats du contrôle sont les suivants :

## **a) Dossiers incomplets**

364 des 2.703 dossiers examinés (13,47%) se sont avérés incomplets (22,73% en 2012, 39,28% en 2011, 18,14% en 2010, 33,42% en 2009 et 14,16% en 2007). 500 documents justificatifs de paiement non communiqués ont été réclamés par la Cour des comptes auprès des départements ministériels concernés.

A la date du 3 octobre 2014, 74 dossiers (2,74%) restaient à être complétés par 131 pièces, de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

## **b) Constatations**

242 des 2.703 dossiers examinés (8,95%) ont initialement donné lieu à 268 constatations de la Cour des comptes (8,67% pour 2012, 10,78% pour 2011, 7,98% pour 2010, 5,76 % pour 2009 et 34,48% pour 2007).

A la date du 3 octobre 2014, après l'examen des pièces et explications supplémentaires produites, le nombre des constatations est passé à 363, (dont 76 relatives à la vérification annuelle du droit à l'allocation de famille, non ou mal effectuée), concernant 320 agents (11,84%).

\*

Dans la prise de position du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative datant du 30 septembre 2014, l'Administration du personnel de l'Etat propose de faire l'inventaire des « affaires de principe » non résolues à ce jour et, après concertation interne (Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, Administration du personnel de l'Etat et Direction du contrôle financier), de soumettre l'inventaire validé à la Cour des comptes.

Une décision commune pour chaque « affaire de principe » pourrait ensuite être prise au cours d'une réunion de travail entre le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative et la Cour des comptes.

Cette manière de procéder, également au cours des prochaines années, permettrait à tous les acteurs concernés d'assurer un traitement correct pour tous les « anciens » et les « nouveaux » dossiers concernés et d'éviter des prestations de contrôle coûteuses qui ne font finalement qu'occuper des personnes sans produire de résultat concluant.

## **Discussion**

Suite à une question d'un membre du groupe parlementaire LSAP, M. Muhlbach répond que, même si les transferts s'avèrent être un phénomène à répétition, ce ne sont pas toujours les mêmes ministères qui se trouvent concernés. L'ancienne présidente de la commission rend attentif au fait qu'il faut également mettre en rapport les sommes signalées avec le crédit total prévu au budget.

En ce qui concerne les dossiers incomplets, l'oratrice atteste une amélioration générale, mais confirme qu'une grande rigueur est de mise dans la gestion des dossiers.

M. Gengler lance un appel en faveur d'une forte implication des parlementaires dans le suivi de l'exécution budgétaire de l'Etat. Le Luxembourg est en voie de passer d'un budget de moyens à un budget de résultats. Le Parlement doit donc non seulement se mettre en

mesure de contrôler des dépenses, mais aussi d'apprécier les résultats des politiques. Il serait important de mettre en place une telle procédure parallèlement au passage vers le nouveau système, les réformes éventuelles des organes de contrôles (comme la Direction du contrôle financier) à l'appui.

Le représentant de la sensibilité politique ADR évoque le fait que l'Etat n'a pas épuisé ses possibilités de recourir à des emprunts accordés en 2013 par la Chambre des Députés. La loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014 accorde à l'Etat l'autorisation d'émettre des emprunts pour un montant total de 500 millions d'euros. Une insécurité juridique semble planer sur la possibilité de tirer des emprunts autorisés au courant de l'exercice précédent. L'ADR pourrait se montrer d'accord avec l'instauration d'une autorisation parlementaire sur un emprunt à tirer en cas d'urgence. L'orateur demande l'avis de la Cour des comptes à ce sujet.

M. Gengler rappelle l'avis de la Cour sur le projet de budget pour 2004 (dossier parlementaire 5200).

«La Cour tient à rappeler que les autorisations d'emprunt au cours de la décennie écoulée ont été données par le législateur par le biais de lois spéciales» conformément à l'article 99 de la Constitution. A l'époque le Gouvernement et le Conseil d'Etat ont partagé l'avis que «Par le vote de la loi budgétaire annuelle [...] la Chambre s'exprime au sujet de l'opportunité d'une éventuelle émission d'emprunts destinés au financement partiel de l'excédent des dépenses du budget extraordinaire. De ce fait le vote du projet de loi autorisant l'émission d'emprunts ne constituerait qu'une autorisation accordée au Gouvernement en vue de l'exécution d'un élément faisant partie intégrante de la loi budgétaire.»

La Cour a rappelé la teneur du paragraphe (2) de l'article 99 de la loi fondamentale. «Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre», ainsi que le paragraphe (5) du même article «Aucune charge grevant le budget pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale». De ce fait, la Commission parlementaire, en rappelant «la souveraineté financière du Parlement» avait estimé que l'on ne peut pas considérer le vote du projet de loi sur l'emprunt comme un pur exercice de routine.

La Cour des comptes reste d'avis que l'autorisation d'émission de l'emprunt sous rubrique devrait faire l'objet d'une loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution.

M. Gengler estime que la question reste ouverte sur la concordance des chiffres transmis annuellement à la Commission européenne et les programmes prévisionnels établis sur cinq ans.

La représentante du groupe parlementaire DP estime que la législation actuelle ne permet pas de tirer des emprunts dans l'année budgétaire conséquente. Elle cite un exemple de transfert de crédit (parmi de nombreuses situations semblables) devenu nécessaire par la seule volonté de limiter les dépenses. Elle se rallie à la suggestion en vue de la formulation d'une recommandation en vue d'une réorganisation du contrôle de l'exécution budgétaires et des dépenses.

Se référant au tableau 14, un représentant du groupe LSAP s'interroge sur les sommes engagées, mais non dépensées. Il rappelle l'argumentation du précédent ministre des finances qui a estimé qu'une autorisation parlementaire accordée vaut au-delà de l'année budgétaire en question. M. Gengler soulève la question du contrôle parlementaire.

### **3. Divers**

Mme la Présidente se charge de la présentation des résolutions concernant le budget du Médiateur pour 2013 et le budget de la Cour des comptes pour 2013.

Mme la Présidente rappelle que les prochaines réunions de la commission sont prévues

- le 24 octobre 2014 (évolution de la situation budgétaire), réunion jointe avec la Commission des Finances et du Budget
- le 6 novembre 2014 (à la Cour des Comptes européenne)
- le 10 novembre 2014.

\*

Luxembourg, le 24 octobre 2014

La secrétaire,  
Francine Cocard

La Présidente,  
Diane Adehm