

N° 6577³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI**portant règlement du compte général de l'exercice 2012**

* * *

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

(3.3.2014)

La Commission se compose de: Mme Diane ADEHM, Président-Rapporteur; MM. Fränk ARNDT, Eugène BERGER, Mme Anne BRASSEUR, MM. Félix EISCHEN, Gast GIBERYEN, Claude HAAGEN, Alexandre KRIEPS, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Laurent MOSAR, Roger NEGRI, Marc SPAUTZ et Michel WOLTER, Membres.

*

I. INTRODUCTION ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le projet de loi n° 6577 portant règlement du compte général de l'exercice 2012 a été déposé à la Chambre des Députés le 6 juin 2013. 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 tableau présentant les recettes et dépenses de l'administration centrale selon SEC95. Monsieur le Ministre des Finances a présenté le contenu du projet de loi à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire le 5 juillet 2013.

Mme Diane Adehm a été désignée rapporteur du présent projet de loi au cours de la réunion du 15 janvier 2014.

Le rapport général de la Cour des comptes a été présenté aux membres de la Commission le 27 janvier 2014. L'avis rendu par le Conseil d'Etat le 22 octobre 2013 a été examiné en commission le 3 mars 2014.

Le présent rapport a été examiné et adopté par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire le 3 mars 2014.

*

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

L'année 2012 a été caractérisée par une croissance annuelle moins importante que prévu. Le Gouvernement avait retenu, en 2011, une hypothèse de croissance de 2,1% du PIB réel lors de l'élaboration du projet de budget pour l'exercice 2012. Or, la croissance économique en 2012 n'a atteint que 0,3%.

Pour de plus amples détails sur la situation économique du pays en 2012, il est renvoyé au rapport général de la Cour des comptes (doc. parl. n° 6577²) et aux notes de conjoncture du STATEC.

2. Le compte général 2012

Le compte général de l'exercice 2012 se présente comme suit:

A.– Recettes et dépenses courantes et en capital

Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital de l'année précédente	-683.211.504,96 EUR
I – Recettes	11.305.987.449,15 EUR
II – Dépenses	11.512.053.316,90 EUR
III – Excédent de dépenses	206.065.867,75 EUR
IV – Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	-889.277.372,71 EUR

B.– Recettes et dépenses pour ordre

Report du solde des recettes et dépenses pour ordre de l'année précédente	23.463.425,56 EUR
I – Recettes pour ordre	5.310.896.030,08 EUR
II – Dépenses pour ordre	5.321.237.964,71 EUR
III – Excédent de dépenses pour ordre	10.341.934,63 EUR
IV – Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	13.121.490,93 EUR

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

Report du solde des recettes et dépenses de l'année précédente	2.823.893.511,19 EUR
I – Recettes	3.637.603.421,62 EUR
II – Dépenses	3.669.330.474,23 EUR
III – Excédent de dépenses	31.727.052,61 EUR
IV – Report du solde des recettes et dépenses	2.792.166.458,58 EUR

Par rapport au budget définitif de l'exercice 2012, les **variations** sont les suivantes:

	<i>Budget définitif 2012</i>	<i>Compte général 2012</i>	<i>Variations</i>	
			<i>en valeur</i>	<i>en %</i>
Recettes				
– courantes	10.632.514.812,00	10.674.054.519,00	41.539.707,00	0,39
– en capital	59.846.550,00	631.932.930,15	572.086.380,15	955,92
Total recettes (1)	10.692.361.362,00	11.305.987.449,15	613.626.087,15	5,74
Dépenses				
– courantes	10.175.259.796,00	10.253.334.496,99	78.074.700,99	0,77
– en capital	913.091.072,00	1.258.718.819,91	345.627.747,91	37,85
Total dépenses (2)	11.088.350.868,00	11.512.053.316,90	423.702.448,90	3,82
Excédent de dépenses (2)-(1)	395.989.506,00	206.065.867,75	-189.923.638,25	

Le compte général de l'exercice 2012 est clôturé avec un excédent de dépenses de 206,1 millions d'euros, alors que le budget définitif prévoyait un déficit de 396 millions d'euros. Dans son rapport général, la Cour des comptes précise que cette apparente amélioration du solde s'explique notamment par le produit des emprunts nouveaux d'un montant de 546.280.000 euros. Ce montant n'a pas été inscrit au budget 2012.

Les recettes courantes présentent une plus-value de 0,39% (7,53% en 2011) par rapport aux prévisions. La **situation des principales recettes courantes** se présente comme suit (tableau 5 figurant à la page 6 du doc. parl. 6577):

<i>Libellé</i>	<i>Budget voté 2012</i>	<i>Compte général 2012</i>	<i>Ecart en €</i>
Impôt général sur le revenu: impôt sur le revenu des collectivités	1.550.000.000,00	1.536.870.243,99	-13.129.756,01
Produit de l'impôt de solidarité prélevé moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des collectivités	81.578.947,00	80.887.907,58	-691.039,42
Impôt général sur le revenu: impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	620.000.000,00	627.807.016,59	7.807.016,59
Impôt général sur le revenu: impôt retenu sur les traitements et salaires	2.650.000.000,00	2.470.456.547,81	-179.543.452,19
Produit de l'impôt de solidarité prélevé moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	146.927.900,00	135.832.014,30	-11.095.885,70
Impôt général sur le revenu: impôt retenu sur les revenus de capitaux	280.000.000,00	301.296.918,19	21.296.918,19
Impôt sur la fortune	230.000.000,00	267.474.004,59	37.474.004,59
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non-résidents)	45.000.000,00	43.246.749,11	-1.753.250,89
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	26.000.000,00	35.212.581,71	9.212.581,71
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	40.000.000,00	39.857.647,97	-142.352,03
Part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accise	1.009.000.000,00	990.780.425,88	-18.219.574,12
Droits d'accise autonomes luxembourgeois sur certaines huiles minérales	190.000.000,00	199.821.644,56	9.821.644,56
Droits d'accise autonomes luxembourgeois sur les cigarettes	85.000.000,00	83.122.329,46	-1.877.670,54
Taxe sur la valeur ajoutée	2.400.652.324,00	2.499.355.147,34	98.702.823,34
Droits d'hypothèques	23.500.000,00	25.420.278,35	1.920.278,35
Taxe d'abonnement sur les titres de société	630.000.000,00	612.368.402,35	-17.631.597,65
Droits d'enregistrement	140.000.000,00	145.008.914,35	5.008.914,35
Taxe sur les assurances	38.000.000,00	42.467.383,03	4.467.383,03
Loyers d'immeubles y compris les charges accessoires en provenance des entreprises	46.700.000,00	45.219.399,22	-1.480.600,78
P. et T. (Entreprise des postes et télécommunications): part de l'Etat dans le bénéfice	20.000.000,00	30.000.000,00	10.000.000,00
BCEE (Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat): part de l'Etat dans le bénéfice	30.000.000,00	30.000.000,00	0,00
Participations de l'Etat dans le capital de sociétés anonymes	100.000.000,00	169.293.930,27	69.293.930,27

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

Les dépenses courantes et en capital effectives dépassent de 3,82% le total des dépenses prévues pour 2012 (cette évolution était de 3,81% en 2011). En valeur absolue, cet écart correspond à 423,7 millions d'euros.

Ces dépenses supplémentaires proviennent notamment de la majoration relative:

- aux dotations de fonds de réserve (+217.971.515,74 euros);
- aux octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières (+190.122.407 euros);

- aux subventions d'exploitation (+35.883.710,95 euros);
- au remboursement de la dette publique (+32.619.800 euros);
- à l'achat de biens non durables et de services (+16.059.190,65 euros);
- aux transferts de revenus à l'étranger (+11.823.600,62 euros);
- aux octrois de crédits et participations à l'étranger (+11.445.228,47 euros);
- aux transferts de capitaux aux administrations publiques locales (+10.456.486,33 euros).

Dans son rapport général, la Cour des comptes précise que ces chiffres incluent, d'une part, la prise de participation de l'Etat dans la Banque Internationale de Luxembourg, pour 73 millions d'euros et, d'autre part, la contribution du Luxembourg au capital du Mécanisme européen de stabilité (MES), pour 80,1 millions d'euros.

Par rapport au compte général de l'exercice 2011, les dépenses courantes et en capital ont augmenté de 7,30% (soit 783 millions d'euros).

*

III. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

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

Alors que le compte général de l'exercice 2012 est clôturé avec un excédent de dépenses de 206,1 millions d'euros, le solde de financement de l'administration centrale établi selon les règles et concepts du SEC 95 renseigne un déficit de 1.098,9 millions d'euros.

Le besoin de financement de l'administration centrale de l'exercice 2012 a été inférieur de 44,4 millions d'euros par rapport aux estimations du projet de budget de 2012 (déficit de 1.143,2 millions d'euros; 2,6% du PIB). Ceci s'explique par le fait que si les recettes étaient moins importantes que prévues de l'ordre de 24,2 millions d'euros, les dépenses de l'administration centrale ont également été moins élevées qu'initialement prévues (-68,6 millions d'euros), en raison, notamment, du niveau moins élevé que prévu des transferts en capital (-106,4 millions d'euros).

Il est précisé dans l'exposé des motifs du projet de loi qu'au 1er avril 2013, le Luxembourg a notifié à la Commission européenne un besoin de financement de 357 millions d'euros pour l'exercice 2012 (0,8% du PIB). Au niveau des sous-secteurs, l'administration centrale a affiché un besoin de financement de 1.155 millions d'euros, tandis que les administrations locales et la sécurité sociale ont dégagé une capacité de financement de 41 millions d'euros et de 757 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 SEC 95 a été recalculé et a été arrêté provisoirement à un montant de -1.098,9 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 7,67% des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat au courant de l'exercice 2012 (contre une régression de 4,9% en 2011). Dans les projections des recettes et des dépenses du projet de budget de 2012, cette diminution avait été estimée à -30,86%. Cette amélioration s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux ont été plus importantes que prévues (+7,96%) et que l'évolution des dépenses a été moins prononcée que prévue en 2012 (-4,40%).

Il est rappelé qu'au cours de l'exercice 2012, des emprunts à hauteur de 250 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 21,20%.

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 2012, 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 cinq fonds spéciaux (trois fonds spéciaux pour l'année 2012), à savoir le Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales, le Fonds pour les monuments historiques, le

Fonds social culturel, le Fonds d'équipement militaire et le Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier.

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 2012.

Comme elle l'a déjà fait dans ses rapports portant sur les comptes généraux 2010 et 2011, 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 budgetairement neutres pour l'Etat.

Néanmoins, on constate que le compte 2012 des recettes et des dépenses pour ordre est en déséquilibre et affiche un excédent de dépenses de 10.341.934,63 euros (contre un excédent de dépenses de 676.228,91 euros en 2011).

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 2012, le montant des majorations de crédit par voie de transfert s'élève à 22,6 millions d'euros. Le montant des sommes effectivement liquidées à la suite des opérations de transfert s'élève à 19,9 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 505 arrêtés de transfert et trouvé que dans 48 cas (21 pour le compte général 2011) 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 cinq ans (comptes généraux 2008 à 2012). 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 2012, 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 2012 et ayant trait aux rémunérations des agents de l'Etat.

Pour l'exercice 2012, ces dépenses étaient de l'ordre de 2,05 milliards d'euros, soit 17,84% des dépenses courantes et en capital (18,21% en 2011, 18,42% en 2010 et 17,7% en 2009). 2.490 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 8 octobre 2013, après examen des données et pièces supplémentaires fournies.

Statut	Dossiers	Dossiers incomplets			Dossiers divergents		
	Nombre	Nombre	%	Pièces	Nombre	%	Constat.
Fonctionnaires	798	63	7,89	73	98	12,28	101
Employés	694	9	1,30	9	49	7,06	55
Ouvriers	417	6	1,44	6	9	2,16	9
Etudiants	581	8	1,38	15	68	11,70	69
Agents	2.490	86	3,45	103	224	9,00	234

Il ressort de ce tableau qu'après l'examen contradictoire, 3,45% des dossiers restaient à être complétés et 9% 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 des rapports sur les comptes généraux des exercices 2010 et 2011, 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

Comme dans ses rapports généraux précédents, la Cour des comptes signale qu'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 qu'il est difficile de parler de „projets“ pour les 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 avait constaté que la réforme budgétaire n'avait pas encore eu de répercussion sur la présentation actuelle des comptes généraux. Elle avait attiré 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 de nouveau le Gouvernement à accélérer ses travaux en la matière.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 22 octobre 2013, le Conseil d'Etat constate que:

- Le déficit de 206 millions d'euros est nettement inférieur au montant de 396,1 millions d'euros émarginé au budget définitif. Cette embellie s'explique essentiellement par l'émission d'un emprunt obligataire d'un milliard d'euros dont 546,3 millions d'euros sont inscrits en recettes en capital. Il s'ensuit que, abstraction faite de l'impact de cet emprunt obligataire, le déficit réalisé aurait été de 406,7 millions d'euros, soit un montant pratiquement égal au déficit inscrit au budget voté, à savoir 396,1 millions d'euros. Le total des recettes et le total des dépenses du budget ordinaire restent très proches du budget voté et, par voie de conséquence, l'excédent des recettes de 457 millions d'euros ne s'écarte que de 36 millions d'euros du montant émarginé au budget voté. Le Conseil d'Etat conclut que les prévisions de recettes ont été établies avec beaucoup de réalisme.
- Le compte général peut être rapproché de la présentation des finances publiques suivant les règles du système européen des comptes SEC95. Selon les auteurs du projet de loi, le déficit de l'administration centrale calculé sur base du compte général s'élevait à 1.157 millions d'euros pour l'exercice 2012. Ce chiffre est très proche du montant inscrit au budget voté de l'administration centrale, à savoir 1.143 millions d'euros. Le déficit repris au tableau intitulé „recettes et dépenses de l'administration centrale“ annexé au projet de loi atteint un montant inférieur, à savoir 1.099 millions d'euros. Le Conseil d'Etat note avec satisfaction que le déficit définitif de l'administration centrale reste très proche du solde inscrit au budget voté. Il suppose également que le tableau repris en annexe au projet de loi a été établi à une date plus récente que la notification du besoin de financement à la Commission européenne, et que le déficit est passé de 1.157 à 1.099 millions d'euros entre ces deux dates. Mais cette hypothèse du Conseil d'Etat reste incertaine. Toujours est-il que le Gouvernement ne facilite pas l'orientation du lecteur lorsqu'il publie deux chiffres différents dans le même document parlementaire sans les réconcilier entre eux.

Le Gouvernement avait prévu un déficit de l'administration centrale de 1.648 millions d'euros pour l'année 2012 au moment de la présentation du budget 2013: comme cette évaluation tient compte de l'exécution probable d'après les prévisions actualisées des départements ministériels et des administrations fiscales, le Conseil d'Etat se serait attendu à ce que ces prévisions actualisées au cours de l'année 2012 seraient plus proches des chiffres définitifs que le budget voté, établi en été 2011. Ce paradoxe n'est pas expliqué dans l'exposé des motifs.

Il ressort du tableau intitulé „recettes et dépenses de l’administration centrale“ annexé au projet de loi que les recettes et les dépenses comportent des écarts qui se compensent partiellement. A titre d’exemple, la consommation intermédiaire dépasse de 82 millions d’euros (soit 8,2%) le montant inscrit au budget définitif de l’administration centrale: ce chiffre à lui seul est déjà supérieur à l’écart entre le déficit inscrit au budget voté et le déficit repris au compte général.

Le Conseil d’Etat conclut qu’en définitive, il convient de retenir deux chiffres pour apprécier le déficit budgétaire relatif à l’exercice 2012: – Le compte général des recettes et des dépenses de l’Etat émerge un déficit de 206 millions d’euros, et le compte général des recettes et des dépenses de l’administration centrale, établi suivant le système européen SEC95, dégage un solde à financer de 1.099 millions d’euros.

Il constate que l’écart entre ces deux chiffres est impressionnant. Il s’explique essentiellement par les retraitements opérés par le système européen SEC95. En définitive, le système européen SEC95 présente une vue plus économique de l’administration centrale, tandis que le système défini par les règles nationales vise essentiellement à assurer le contrôle parlementaire sur les recettes et les dépenses de l’Etat.

- Au total, les dépenses effectives, déterminées conformément à la loi dépassent de 423,6 millions d’euros le budget voté. Cet écart s’explique essentiellement par deux positions de dépenses:
 - Les dotations aux fonds spéciaux dépassent de 220 millions d’euros le montant budgété. Ces augmentations concernent le fonds d’investissements publics administratifs (+100 millions d’euros), le fonds pour l’emploi (+70 millions d’euros) et le fonds pour la loi de garantie (+50 millions d’euros).

Le Conseil d’Etat relève que le compte général de l’année 2011 comportait également des dotations aux fonds spéciaux dépassant significativement les montants budgétés (+295,5 millions d’euros). A défaut d’informations plus précises, il ne peut pas se prononcer sur les raisons de ces écarts.

- Les octrois de crédits et prises de participations portent sur 184 millions d’euros, alors que seulement 1 million d’euros était inscrit au budget, soit un écart de 183 millions d’euros. Cet excédent est essentiellement imputable à la prise de participation dans la Banque Internationale à Luxembourg (73 millions d’euros) et à la contribution du Luxembourg au capital du Mécanisme européen de stabilité (80 millions d’euros).

Ces deux postes, à eux seuls, correspondent à un total de 403 millions d’euros dans le compte général, de sorte que les autres plus-values et moins values de dépenses, prises ensemble, ne dépassent pas 20 millions d’euros.

- Au niveau des recettes, le Conseil d’Etat relève que le total des recettes fiscales effectives est très proche du montant inscrit au budget voté, de sorte que la plus-value de recettes est essentiellement liée aux recettes en capital.

La plus-value au niveau des recettes en capital de 631,9 millions d’euros s’explique essentiellement par l’émission d’un emprunt. En effet, l’Etat a émis un emprunt d’un milliard d’euros dont 200 millions d’euros ont été affectés au fonds du rail et 250 millions d’euros au fonds des routes et le solde de 546,3 millions d’euros, abstraction faite des frais liés à l’émission de 3,7 millions d’euros, a été porté en recettes budgétaires.

- Le résultat négatif du compte général de l’exercice 2012, de 395,9 millions d’euros, est imputé à la réserve budgétaire, qui correspond au solde cumulé des comptes généraux de l’Etat depuis 1946. Suite au déficit des comptes généraux successifs, la réserve budgétaire a disparu pour donner la place à un solde négatif cumulé depuis 2005. Ce solde s’établit désormais à -889,3 millions d’euros.
- Le compte général présente également la situation financière des fonds des communes, des fonds d’autres tiers, des fonds de couverture de dettes de l’Etat sans incidence budgétaire et des fonds spéciaux de l’Etat. En ce qui concerne les fonds spéciaux de l’Etat, le Conseil d’Etat note que le total des avoirs disponibles des 31 fonds de 1.705,2 millions d’euros (compte général de l’exercice 2011: 1.846,8 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. Tel est notamment le cas pour le fonds des routes et le fonds du rail. L’avoir disponible des fonds spéciaux représente en définitive une réalité complexe, vu que l’alimentation de ces fonds peut se faire par quatre sources distinctes:

- les réserves ont été constituées partiellement par l’allocation d’excédents budgétaires réalisés à partir de recettes fiscales abondantes: de telles dotations contribuent effectivement à la constitution de réserves financières;
- certaines recettes fiscales perçues par l’Etat sont directement comptabilisées dans les fonds spéciaux sans transiter par le budget de l’Etat;
- au cours des années où le compte général est déficitaire, la dotation budgétaire des fonds creuse le déficit de l’Etat et le montant de la dotation est donc en définitive porté en déduction de la réserve budgétaire: de telles dotations ne représentent qu’une simple écriture comptable, dépourvue de toute portée financière proprement dite; et
- les dotations à certains fonds spéciaux sont alimentées directement par des recettes d’emprunts, qui ne transitent pas par le budget de l’Etat: de telles dotations augmentent directement la dette publique de l’Etat et enlèvent donc aux fonds spéciaux leur caractère de réserve au sens où ce terme s’utilise normalement.

Il s’ensuit 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. Dans une lecture purement financière des agrégats budgétaires, il conviendrait en effet de déduire au moins la réserve budgétaire négative du total des avoirs des fonds spéciaux de l’Etat ce qui donnerait un solde de 816 millions d’euros.

Ce solde est à rapprocher du total des emprunts émis au cours des trois dernières années et affectés directement au fonds du rail et au fonds des routes, soit 400 millions d’euros en 2010, 200 millions d’euros en 2011 et 450 millions d’euros en 2012: à eux seuls, les chiffres de ces trois années dépassent donc le solde de 816 millions d’euros calculé ci-avant. Le Conseil d’Etat conclut que les avoirs des fonds spéciaux ont perdu leur caractère de réserve au fil des années.

- Le budget pour ordre de l’exercice 2012 présente un excédent de dépenses de 10,3 millions d’euros. Compte tenu de cet excédent, le solde cumulé positif s’élève à 13,1 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 aussi 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*“ (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.

*

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 des exercices 2010 et 2011, 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.

Finalement, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le Gouvernement à renforcer les mesures nécessaires à une gestion plus rigoureuse des dépenses.

*

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 3 mars 2014

Le Président-Rapporteur,
Mme Diane ADEHM

