

Projet de loi

portant règlement du compte général de l'exercice 2005.

Avis du Conseil d'Etat

(2 juin 2009)

Par dépêche du 15 juin 2006, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous rubrique qui a été élaboré par le ministre du Trésor et du Budget et qui était accompagné d'un exposé des motifs et du compte général de l'exercice 2005.

La Cour des comptes a publié son rapport général relatif audit projet de loi le 17 octobre 2006 (cf. Doc. parl. n° 5591¹); les prises de position des départements ministériels ont été soumises au Conseil d'Etat par une dépêche du Premier Ministre, Ministre des Finances, du 26 février 2007.

*

La loi du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005 a subi en cours d'exercice trois modifications:

- Elle a d'abord été adaptée par la loi du 25 juillet 2005 portant création d'un lycée-pilote;

cette loi prévoyait un article doté de 50.000 euros au titre des frais d'exploitation courants de cet établissement.

- Elle a subi une seconde modification par le truchement de la loi du 21 août 2005 modifiant et complétant: a) la loi du 22 juin 1963 portant fixation de la valeur numérique des traitements des fonctionnaires de l'Etat ainsi que des modalités de mise en vigueur de la loi du 22 juin 1963, b) la loi du 21 décembre 2004 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2005;

cette loi mettait en œuvre une partie de l'accord salarial dans la fonction publique du 31 mai 2005 – les augmentations des trois articles budgétaires visés portaient sur 17.682.426 euros.

- Elle fut enfin modifiée par la loi du 23 décembre 2005 concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006;

cette loi a modifié la loi du 14 juillet 2005 relative à la revalorisation du site de Höhenhof.

Le budget définitif de l'exercice 2005 s'est donc présenté finalement comme suit:

	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Excédent</i>
budget courant:	6.828,7	6.303,1	525,6
budget en capital:	<u>73,8</u>	<u>706,1</u>	<u>(-632,3)</u>
budget total:	6.902,5	7.009,2	(-106,7)

en millions d'euros

Le compte général 2005 se présente de son côté comme suit:

Recettes et dépenses courantes et en capital

recettes:	6.629,3
dépenses:	<u>7.323,6</u>
excédent de dépenses:	694,3

en millions d'euros

Par référence aux données qui précèdent, le tableau suivant établit la comparaison entre le budget modifié de 2005 et le compte général qui correspond à cet exercice:

	<i>Budget définitif 2005</i>	<i>Compte général 2005</i>	<i>Variation</i>	
			<i>en valeur</i>	<i>en %</i>
Recettes				
- courantes	6.828,7	6.526,4	-302,3	-4,4%
- en capital	<u>73,8</u>	<u>102,9</u>	<u>29,1</u>	<u>-22,6%</u>
Total recettes (1)	6.902,5	6.629,3	-273,2	-4,0%
Dépenses				
- courantes	6.303,1	6.430,4	127,3	+ 2,0%
- en capital	<u>706,1</u>	<u>893,2</u>	<u>187,1</u>	<u>+26,5%</u>
Total dépenses (2)	7.009,2	7.323,6	314,4	+ 4,5%
Excédent de dépenses (2)-(1)	-106,7	-694,3	-587,6	

en millions d'euros

*

Le fait que le déficit effectif dépasse de 587,6 millions d'euros celui autorisé par la loi budgétaire est expliqué ainsi par l'exposé des motifs du projet de loi sous examen: il «résulte d'abord de dotations plus élevées que prévues aux fonds spéciaux de l'Etat, les dépassements et transferts autorisés à cet effet s'étant chiffrés à 245 millions d'euros, ensuite des moins-values de recettes (...) et pour le reste seulement d'un excédent de dépenses effectives ». Cette façon de présenter les choses peut surprendre. La loi budgétaire est une loi d'autorisation – elle autorise des dépenses, et ensuite les recettes nécessaires pour couvrir les premières. L'explication du dépassement de l'excédent des dépenses est donc l'inverse de la présentation faite par l'exposé des motifs: les dépenses prévues et autorisées par la Chambre ont été dépassées. Il y a eu en plus une moins-value des recettes escomptées par le budget voté. Il y a eu finalement une dotation des

fonds spéciaux non pas en fonction des disponibilités budgétaires, mais en fonction des besoins des fonds. Une dotation moins importante aurait permis d'éviter l'excédent des dépenses. D'après les chiffres du tableau 7 du rapport de la Cour des comptes relatif au projet de loi sous avis, les recettes des fonds spéciaux (d'après le compte général 2005) dépassaient en 2005 de 21,6 millions d'euros les dotations prévues au projet de budget. La cause principale de l'excédent du déficit n'est donc manifestement pas à rechercher de ce côté-là.

*

Les paramètres économiques sur lesquels le Gouvernement s'était fondé en 2004 pour élaborer le budget de 2005 lui avaient fait retenir une croissance du PIB de près de 3,8%; cette croissance s'est finalement établie à 4,6% d'après les chiffres publiés par le Service central de la statistique et des études économiques. C'est dire que le chiffre-clé à la base des prévisions qui se trouvent à la source des estimations gouvernementales pour les différentes dépenses et recettes du projet de budget a été sous-estimé substantiellement.

Le Conseil d'Etat ne voudrait pas voir dans ce constat un reproche – des estimations dans le projet de budget restent des estimations et se mesureront une année et demie plus tard aux réalités; il constate cependant que la refonte de la procédure budgétaire de 2004 avec le report de l'approbation du projet de budget par le Conseil de Gouvernement d'août en octobre, afin de permettre au Gouvernement de prendre ses décisions sur le vu des prévisions économiques des organismes statistiques internationaux et nationaux du second semestre, n'a pas abouti à un affinement des estimations. Le constat désabusé du Premier Ministre dans sa déclaration du 21 avril 2009 sur la situation économique, sociale et financière du pays en apporte la confirmation.¹

Toute étude du Service central de la statistique et des études économiques est suivie à plus ou moins brève échéance par des chiffres d'Eurostat, ceux publiés par la Banque centrale du Luxembourg précèdent ou suivent une annonce de la Banque centrale européenne. Et ceux du Fonds monétaire international précèdent ou suivent à leur tour ceux de la Commission européenne. Le Gouvernement en sera toujours remis à s'appuyer sur les chiffres qui auront été publiés avant la date-butoir qu'il se sera fixée pour ses prises de décisions. Les chiffres les plus récents dont il dispose pour fonder ses propres estimations risquent toujours d'être infirmés par des chiffres plus récents publiés encore après les décisions gouvernementales. De l'avis du Conseil d'Etat, le plus important en la matière, ce n'est pas le constat *ex post* que les événements ne se sont pas pliés aux prévisions du Gouvernement, mais l'argumentation qui sous-tend les hypothèses de travail ayant abouti aux prévisions.

Dans ses avis antérieurs relatifs aux comptes annuels, le Conseil d'Etat a régulièrement élevé la voix pour protester contre les graves erreurs d'estimation intervenues en matière de prévisions budgétaires tant des recettes que des dépenses, et il avait proposé comme remède la révision des

¹ « *Dat floud an ongenaut Previsiouns-Prognosegerätsels bleiwt bestoen.* » p. 5 du texte dactylographié de la déclaration.

mécanismes utilisés pour procéder aux évaluations en question. A la lecture du rapport de la Cour des comptes relatif aux comptes de 2005, il doit constater que les faiblesses critiquées dans son avis précité se sont retrouvées avec un même ordre de grandeur dans les prévisions budgétaires pour 2005. Il se doit dès lors d'insister une nouvelle fois pour qu'il y soit remédié en vue de l'élaboration des budgets futurs.

Le Conseil d'Etat a noté les critiques de la Cour des comptes au sujet de la légalité douteuse de certaines pratiques administratives ayant trait à l'exécution de la loi budgétaire. Il se peut que le Gouvernement ne partage pas ces critiques. Il se peut qu'elles soient mal fondées. Mais il ne suffit pas alors de les taire. Il faut les discuter, et il faut le faire de façon formelle, pour que toutes les instances imbriquées dans la procédure budgétaire, dont en premier lieu la Chambre des députés, puissent se faire une idée sur le bien-fondé des points de vue respectifs.

S'il n'entre pas dans l'examen de détail de chacune de ces critiques, le Conseil d'Etat estime que l'Etat pourrait utilement s'inspirer des procédures suivies dans le secteur privé en ce qui concerne les points proposés par les auditeurs internes et externes. Chaque recommandation est suivie individuellement. Chaque année, les auditeurs produisent un rapport indiquant l'état de suivi des recommandations des années antérieures. Les progrès réalisés sont ainsi documentés, les faiblesses aussi, de même que les négligences. Si la transparence est le nouveau mot d'ordre, il faut aussi l'appliquer dans la discussion sur l'exécution des budgets annuels.

*

Le libellé du projet de loi sous examen ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 2 juin 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer