

Projet de loi

portant règlement du compte général de l'exercice 2006.

Avis du Conseil d'Etat

(10 novembre 2009)

Par dépêche du 4 juillet 2007, 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 2006.

La Cour des comptes a publié son rapport général relatif audit projet de loi le 16 octobre 2007 (cf. Doc. parl. n° 5740¹).

*

Pour ce qui est de l'équilibre budgétaire, le Conseil d'Etat relève que l'excédent négatif de 301,3 millions d'euros prévu par le budget définitif s'est mué dans les comptes 2006 en excédent positif de 553,0 millions d'euros. Cette différence significative est causée partiellement par la différence entre l'hypothèse de croissance du PIB (3,8%) établie au moment de l'élaboration du projet de budget et l'évolution économique réelle (l'hypothèse du STATEC révisée au cours de 2006 à 5,5% aboutit finalement à une hausse effective de 6,2%). Elle s'explique pour l'autre part par l'approche traditionnellement prudente des autorités budgétaires pour ce qui est de l'évaluation des recettes de l'Etat.

En effet, c'est du côté des recettes que se constatent des différences très sensibles. Entre le budget définitif et le compte, les recettes courantes ont augmenté de 9,24% (667,1 millions d'euros), et les recettes en capital de 380% (près de 396,7 millions d'euros). Il est vrai que ce dernier chiffre est à relativiser, puisque le gros de l'augmentation est causé par les recettes résultant de la vente de participations de l'Etat (près de 424 millions d'euros).

Les dépenses, quant à elles, restent plus proches du cadre tracé par la Chambre des députés: les dépenses courantes connaissent une différence de 2,74% (187,9 millions d'euros) entre le budget définitif et le compte général, et les dépenses en capital une différence de 41,56% (322,9 millions d'euros). Les deux catégories de dépenses réunies donnent donc lieu à une différence de 6,70% (510,9 millions d'euros).

Les plus-values de recettes (1.063,9 millions d'euros) n'ont donc heureusement pas servi uniquement à absorber les dépenses excédentaires, mais ont permis aussi de renflouer les fonds spéciaux de l'Etat (pour 357,1 millions d'euros).

Contrairement aux attentes, l'année budgétaire 2006 aura donc été une bonne année, puisque le solde positif engrangé a permis d'accroître la réserve financière de l'Etat, sans que la constitution du solde ait été provoquée par une augmentation des charges des contribuables.

Pour ce qui est de la justesse des prévisions économiques qui fondent le projet de budget, le Conseil d'Etat renvoie simplement aux observations qu'il a formulées dans son avis relatif au compte général de l'exercice 2005.

S'il y a une autre constatation qui s'impose d'une année à l'autre, c'est celle que le Gouvernement éprouve décidément de grandes difficultés à éradiquer dans l'administration des habitudes séculaires de légèreté et de négligence; le rapport de la Cour des comptes établit d'exercice budgétaire en exercice budgétaire, et aussi pour l'exercice 2006, qu'une fois que le budget est voté et que les dépenses sont décidées, toute règle de procédure et de contrôle interne qui risque de freiner l'exécution de la dépense et du paiement constitue trop souvent un obstacle à contourner.

Même si le nombre des refus de visa de la Direction du contrôle financier par rapport au nombre des opérations d'engagement et d'ordonnancement est peu important, et si la tendance constatée entre 2005 et 2006 (diminution du nombre des refus de 424 à 302) est significative, le Conseil d'Etat ne peut qu'encourager le Gouvernement à persister dans ses efforts d'imposer à ses services le respect des règles en la matière. L'examen des motifs des refus de visa fait ressortir très clairement que beaucoup de ces refus auraient facilement pu être évités alors qu'ils prennent leur origine dans de simples erreurs et le non-respect des lois, des procédures et de leurs délais.

Quant aux transferts de crédit, même s'ils se déroulent dans la légalité formelle, les circonstances qui les entourent indiquent cependant que ce procédé est régulièrement détourné de son objectif. Là encore, le rapport de la Cour des comptes, en suivant à la trace et sur plusieurs exercices budgétaires certains ministères, établit que certains articles budgétaires constituent de véritables vaches à traire et que certains autres sont sous-estimés avec une régularité qui laisse perplexe. Le transfert de crédits constitue un instrument exceptionnel, destiné à utiliser en fin d'exercice des crédits excédentaires afin de faire face à des dépenses non prévues concernant d'autres articles budgétaires de la même section. Les exemples fournis par le rapport de la Cour des comptes montrent que cette procédure d'exception sert au contraire régulièrement à alimenter des crédits systématiquement sous-estimés à partir de crédits tout aussi régulièrement surestimés. La Chambre des députés dispose d'un moyen tout prêt et des attributions nécessaires pour faire cesser rapidement ces abus: il suffit qu'elle impose de son autorité l'inscription de crédits réalistes dans les hypothèses mentionnées par la Cour des comptes.

Les crédits non limitatifs sont eux aussi un instrument à double tranchant. Normalement, ils permettent au Gouvernement de faire face à des situations imprévues; le risque que cette entorse à la rigidité du crédit budgétaire spécifiquement alloué soit détournée de son objectif est réel – l'exemple de l'article 34.0.81.040 libellé *Société nationale de crédit et d'investissement: majoration de la dotation; dotation spéciale pour l'octroi de prêts d'Etat à Etat (crédit non limitatif)* se caractérise par le passage d'un

crédit voté de 100 euros à une dépense de 119.999.000 euros. Il semble au Conseil d'Etat que le crédit proposé au vote de la Chambre était sous-estimé. L'article avait donc au moment du vote un effet lénifiant sur la croissance annoncée des dépenses, et les autorités compétentes n'avaient qu'à attendre que l'évolution attendue des recettes de l'Etat permette en cours d'exercice de réaliser la politique souhaitée dès le départ. Cet artifice fonctionnera tant que la Chambre des députés laissera faire et tant que l'évolution des recettes ira dans la direction escomptée.

La discipline de certains comptables extraordinaires continue à laisser à désirer. L'amélioration que la Cour des comptes constate entre 2004 et 2006 est réelle. N'empêche que l'éclaircie de 2006 a été précédée en 2005 d'une poussée en sens inverse. La Cour des comptes ne fournit pas d'indication qui permettrait de vérifier si la composition du peloton des comptables extraordinaires retardataires subit des changements importants d'un exercice à l'autre, ou si ce sont toujours les mêmes agents qui n'arrivent pas à respecter les délais imposés.

Le Conseil d'Etat ne peut qu'encourager la Cour des comptes à persévérer dans son obstination à signaler les abus constatés. La discipline et la rigueur dans l'exécution du budget de l'Etat ne peuvent pas être présumées. La présence d'un organe de contrôle constitue un encouragement pour l'exécutif à veiller au respect systématique des règles légales.

Sous réserve des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec le texte des trois articles du projet de loi sous examen.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 novembre 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer