

Projet de loi
portant règlement du compte général de l'exercice 2007.

Avis du Conseil d'Etat

(10 novembre 2009)

Par dépêche du 3 juin 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat pour avis du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2007, élaboré par le ministre du Trésor et du Budget. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs.

Un addendum du 3 juillet 2008 comprenant les annexes du projet de loi fut transmis au Conseil d'Etat le 24 juillet 2008 sous forme du document parlementaire *n° 5891^A*. Ce document comprend le compte général de l'exercice 2007 avec le budget des recettes, le budget des dépenses, le budget pour ordre, un historique du solde cumulé des budgets des recettes et dépenses pour ordre de 1988 à 2007 (en dernière page), ainsi que des indications sur les totaux des avoirs sur fonds spéciaux.

Le rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi sous avis, daté au 4 juin 2009, n'ayant pas été communiqué au Conseil d'Etat par voie officielle, ce dernier a pu en prendre connaissance sous forme de document parlementaire (*n° 5891^I*). Il en est de même pour les prises de position de divers départements ministériels publiées au document parlementaire précité.

*

Le projet de budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007 avait été élaboré sur la base d'une hypothèse de croissance en volume du PIB de 4%. Au courant de l'exercice 2007, les prévisions de croissance du PIB ont été revues à la hausse pour atteindre 5% selon le Service central de la statistique et des études économiques (Statec). D'après les données plus récentes du Statec (Flash de septembre 2008), l'économie a connu en 2007 une croissance du PIB de 4,5%.

Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007, arrêté par la loi du 22 décembre 2006, a été modifié par

- la loi du 9 juillet 2007 portant création d'un lycée à Luxembourg-Dommeldange;
- la loi du 13 juillet 2007 portant création du Nordstad-Lycée;
- la loi du 7 novembre 2007 modifiant la loi modifiée 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 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Au regard des éléments mentionnés ci-avant, le budget définitif de l'exercice 2007 s'est présenté comme suit:

	Recettes	Dépenses	Excédent
Budget courant	7 760 972 242,00 €	7 239 613 064,00 €	521 359 178,00 €
Budget en capital	80 698 900,00 €	789 860 164,00 €	- 709 161 264,00 €
Budget total	7 841 671 142,00 €	8 029 473 228,00 €	- 187 802 086,00 €

Le compte général 2007 de son côté se présente comme suit:

	Recettes	Dépenses	Excédent
Budget courant	8 657 181 535,56 €	7 289 610 546,56 €	1 367 570 989,00 €
Budget en capital	78 565 557,30 €	994 550 218,86 €	- 915 984 661,56 €
Budget total	8 735 747 092,86 €	8 284 160 765,42 €	451 586 327,44 €

La comparaison de ces deux tableaux révèle au compte général une plus-value des recettes courantes et en capital de 894.075.950,86 euros, soit +11,40% par rapport aux recettes prévues au budget définitif. La plus-value des recettes courantes de l'ordre de quelque 896 millions d'euros s'explique pour l'essentiel par une augmentation considérable des recettes effectives par rapport aux prévisions au niveau des impôts directs (+284 millions d'euros), des impôts, droits et taxes (+577 millions d'euros) et des douanes et accises (+67 millions d'euros), compensant largement diverses moins-values.

L'augmentation des dépenses courantes et en capital reprise au compte général par rapport au budget définitif se chiffre à 254.687.537,42 euros, soit +3,17%. Cette augmentation s'explique pour l'essentiel par la majoration des dotations de fonds de réserve (+159,7 millions d'euros), des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+53,6 millions d'euros) et du remboursement de la dette publique (+50 millions d'euros).

Vu l'excédent des recettes de l'exercice 2007 de quelque 451,6 millions d'euros, l'année budgétaire visée s'est avérée plus favorable qu'il était prévu et un solde excédentaire de l'ordre de quelque 451 millions d'euros a pu être reporté.

Le budget pour ordre de l'exercice 2007 qui tient compte, d'une part, des recettes encaissées par l'Etat pour le compte de tiers et, d'autre part, au niveau des dépenses, des montants alloués aux tiers destinataires, présente un excédent des dépenses de 9.869.724,94 euros. Après déduction de cet excédent, il persiste un solde cumulé positif des exercices 1988 à 2007 de 25.703.409,36 euros. La Cour des comptes rend attentif au fait 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 pour certains articles.

Le Conseil d'Etat recommande 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 tient à rappeler

dans ce contexte les observations formulées dans son avis du 25 octobre 2005 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2003 (doc. parl. n° 5350³) et réitère sa demande au 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.

Quant aux fonds spéciaux de l'Etat, une légère régression est à constater au courant de l'exercice 2007. Les avoirs de ces fonds se chiffraient:

en début d'exercice 2007 à	1.482.980.239 €
en fin d'exercice 2007 à	<u>1.474.853.459 €</u>
soit une diminution des avoirs de	8.126.780 €

ce qui correspond à -0,55%.

La comparaison entre le budget voté et le compte général au niveau des fonds spéciaux de l'Etat se présente comme suit:

	Recettes	Dépenses	Différence
Budget voté	2 370 671 883,00 €	2 960 211 682,00 €	- 589 539 799,00 €
Compte général	2 641 386 112,00 €	2 649 512 892,00 €	- 8 126 780,00 €
Variation	270 714 229,00 €	- 310 698 790,00 €	581 413 019,00 €

Du rapport général de la Cour des comptes, il appert que, quant à l'exécution du budget des dépenses, l'intervention des contrôleurs financiers aux termes de l'article 24 de la loi précitée du 8 juin 1999 s'est traduite par 257 refus de visa au cours de l'exercice 2007 (302 en 2006), dont 51 refus ont été réitérés par la Direction du contrôle financier (56 en 2006) et 33 décisions de passer outre ont été prises par arrêtés motivés des ministres de départements ordonnateurs (31 en 2006). Bien que le nombre de refus de visas ait diminué par rapport à l'année précédente, le Conseil d'Etat estime celui-ci encore trop élevé, alors que bon nombre des refus ont leur origine dans de simples erreurs ou dans le non-respect des lois, des procédures ou des délais respectifs et auraient donc pu être évités.

Il convient de relever que suite au contrôle intensifié de la Cour des comptes, un grand nombre de dossiers concernant les rémunérations des agents de l'Etat ont donné lieu à contestation. Après l'examen contradictoire, 107 dossiers font l'objet de 125 constatations contestées, non commentées ou pour lesquelles des explications supplémentaires annoncées n'avaient pas été fournies au moment de l'établissement du rapport général, alors que 929 erreurs ou irrégularités concernant 607 dossiers ont été reconnues par les ministères. La Cour des comptes a retenu dans ses conclusions que «... à défaut de clarification des 125 constatations restées en suspens, il y a lieu de retenir que 29,95% des dossiers examinés étaient affectés par une erreur qui n'a pas été détectée ou évitée par l'intervention du contrôle financier. Abstraction faite des dossiers incomplets, potentiellement irréguliers, la clôture des dossiers contestés en suspens pourrait porter cette part jusqu'à 34,44% ».

En cette matière, le Conseil d'Etat rend attentif qu'au rapport général de la Cour des comptes qui fait état d'un tableau 34 concernant les crédits non limitatifs dépassés, il appert un montant de 290.013,23 euros pour la « régularisation de montants indûment versés » (article 08.0.11.313), le crédit voté n'ayant prévu que 100 euros pour cet article.

Le ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, dans sa prise de position y relative, explique simplement que cet article est « destiné à récupérer des sommes initialement versées à titre de rémunération à des agents de l'Etat (rôles de restitution). Ces montants ne peuvent évidemment pas être estimés de manière précise à l'avance ».

Dans le même contexte des contrôles des traitements des fonctionnaires et employés de l'Etat, il y a lieu de rappeler les observations du Conseil d'Etat formulées dans son avis du 2 mai 2006 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2004: « Comme les dossiers en question revêtent une grande sensibilité tant pour les concernés que pour l'image qu'ils donnent à l'extérieur de la qualité de la gestion des deniers publics, il y a intérêt non seulement à redresser au plus vite les situations incorrectes détectées, mais de mettre en outre en place les conditions aptes à empêcher ces erreurs de se reproduire à l'avenir. » (doc. parl. n° 5488³)

Pour l'exercice budgétaire 2007, les majorations de crédit par voie de transfert s'élèvent à 12,55 millions d'euros et le montant liquidé à la suite des opérations de transfert s'élève à 11,22 millions d'euros. En ce qui concerne les transferts de crédits, la Cour des comptes a passé en revue les raisons justificatives invoquées à la base de 474 arrêtés de transfert et a constaté que dans 37 cas les justifications des décisions n'ont pas été suffisamment motivées. Le Conseil d'Etat recommande aux départements ministériels d'observer dorénavant l'article 18 de la loi précitée du 8 juin 1999 et notamment les règles et les conditions prévues en cas de transferts d'excédents de crédit d'un article budgétaire à un autre.

*

Le Conseil d'Etat apprécie l'action persévérante de la Cour des comptes.

A la lumière des considérations qui précèdent et sous réserve des observations formulées, le Conseil d'Etat propose l'adoption du projet de loi sous revue.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 novembre 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer