Projet de loi
portant règlement du compte général de l'exercice 2008.

Avis du Conseil d'Etat

(8 décembre 2009)

Par dépêche du 12 juin 2009, 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 2008, élaboré par le ministre du Trésor et du Budget. Une version rectifiée fut transmise le 1^{er} juillet 2009. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et des annexes comprenant le compte général de l'exercice 2008 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 2008 (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, et dont le Conseil d'Etat n'a eu connaissance que le 19 novembre 2009, comporte, en annexes, une bibliographie, un glossaire LOLF, une version consolidée au 17 avril 2009 de la loi organique No 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances françaises, ainsi que la prise de position du ministère des Finances relative au rapport général de la Cour des comptes.

*

Le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2008 arrêté par la loi du 21 décembre 2007 a été modifié par la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, notamment par son article 45, où

- *sub* d), un article nouveau relatif à la prise en charge par l'Etat du boni pour enfants à raison de 185 millions d'euros fut ajouté au budget de l'exercice 2008; et
- *sub* e), le crédit inscrit à l'article 64.0.37.011 fut augmenté du même montant de 185 millions d'euros.

Une autre modification consistait en la suppression de l'article 69 du budget des recettes et dépenses pour ordre.

Au regard des modifications mentionnées ci-avant, le budget définitif de l'exercice 2008 s'est présenté comme suit:

	Recettes	Dépenses	Excédent
Budget courant	8 540 401 373,00 €	7 816 327 550,00 €	724 073 823,00 €
Budget en capital	82 553 100,00 €	827 194 689,00 €	-744 641 589,00 €
Budget total	8 622 954 473,00 €	8 643 522 239,00 €	-20 567 766,00 €

Le compte général 2008 de son côté se présente comme suit:

	Recettes	Dépenses	Excédent
Budget courant	9 100 115 339,35 €	8 112 002 118,86 €	988 113 220,49 €
Budget en capital	2 379 873 815,50 €	3 284 370 583,60 €	-904 496 768,10 €
Budget total	11 479 989 154,85 €	11 396 372 702,46 €	83 616 452,39 €

Au niveau des recettes courantes, la comparaison de ces deux tableaux révèle au compte général une plus-value de 559.713.966,35 euros, soit +6,55% par rapport aux recettes courantes prévues au budget définitif. Cette plus-value s'explique pour l'essentiel (suivant le tableau 5 de la Cour des comptes), par une augmentation considérable des recettes effectives par rapport aux prévisions au niveau des impôts directs (+192,7 millions d'euros), impôts, droits et taxes (+307,7 millions d'euros), douanes et accises (+30,9 millions d'euros) et recettes d'exploitation et autres (+29,9 et +10,5 millions d'euros).

D'après le ministère des Finances, la crise financière a entraîné des effets négatifs au niveau des recettes courantes de l'Etat, notamment des moins-values au niveau de la taxe d'abonnement (-84,4 millions d'euros) et de l'impôt sur le revenu des collectivités (-62,2 millions d'euros).

Au niveau des dépenses courantes, on constate une augmentation de 295.674.568,86 euros, montant correspondant aux dépenses basant sur des autorisations de dépassement de crédits non limitatifs, diminuées du montant des crédits votés qui n'ont pas été consommés.

Quant au budget en capital, il appert au compte général une plus-value des recettes de 2.297.320.715,50 euros, contre une augmentation des dépenses de 2.457.175.894,60 euros par rapport au budget définitif. Pour l'essentiel, ces différences considérables s'expliquent d'un côté par le produit d'emprunts nouveaux servant à financer les opérations de stabilisation du secteur financier qui ont entraîné, selon le ministère des Finances, des dépenses non anticipées de 2.408,7 millions d'euros au titre de la prise de participation de l'Etat dans le capital d'établissements bancaires. Ces dépenses furent financées par le produit d'emprunts nouveaux à raison de 2.281 millions d'euros, portées en recette au budget en capital.

Abstraction faite de ces transactions exceptionnelles dues à la crise du secteur financier, le compte général 2008 afficherait une augmentation des recettes en capital de 16,4 millions d'euros, soit +19,77%. Au niveau des recettes courantes et en capital, la plus-value s'élèverait à (559,7 + 16,4) 576,1 millions d'euros, soit une augmentation de +6,68% par rapport au budget voté pour l'exercice 2008. A la lecture de l'exposé des motifs, le Conseil d'Etat constate qu'au document parlementaire n° 6058, page 3, alinéa 4, les auteurs ont omis de préciser qu'il s'agirait d'une plus-value de recettes «courantes et en capital» de 576,1 millions d'euros, et recommande que ces termes soient ajoutés afin d'éviter toute confusion.

Vu l'excédent des recettes courantes et en capital de l'exercice 2008 de quelque 83,6 millions d'euros par rapport à un déficit de 20,6 millions

d'euros prévu au budget définitif, l'année budgétaire visée s'est avérée nettement plus favorable que prévu. En imputant ce résultat au solde négatif cumulé des exercices clos antérieurs, la réserve budgétaire suivant compte général reprise au bilan financier de l'Etat à présenter par la Trésorerie de l'Etat, s'établit à 322.677.168,51 euros.

Le budget pour ordre de l'exercice 2008 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 de recettes de 7.222.099,52 euros. Tenant compte de cet excédent, le solde cumulé positif des exercices 1988 à 2008 s'élève à 32.925.508,88 euros.

Comme pour les exercices précédents, la Cour des comptes revient à nouveau au problème des reports des soldes en fin d'exercice qui 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 renvoie aux observations afférentes formulées dans son avis du 10 novembre 2009 sur le règlement du compte général de l'exercice 2007, 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 ministère des Finances, dans sa prise de position (sans date) relative au rapport général de la Cour des comptes pour l'exercice 2008, conclut que «*Les efforts entrepris par la Trésorerie de l'Etat en 2004 au niveau du budget pour ordre n'avaient pas pour but de trouver une solution à la situation actuelle (...) critiquée par la Cour des comptes, mais avaient pour seul but de redresser des erreurs comptables qui s'étaient accumulées au fil des années. Ces opérations ont effectivement réduit le solde cumulé global mais la situation de déséquilibre chronique persistera aussi longtemps que la loi n'esquisse pas une solution praticable.*» Au vu de ces explications, le Conseil d'Etat se doit de revenir à ses avis antérieurs, notamment celui du 25 octobre 2005 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2003, et de réitérer sa demande au Gouvernement d'adapter le cadre légal en place pour répondre aux contraintes posées par les errements de comptabilisation inhérents aux budgets et comptes pour ordre.

En ce qui concerne l'historique du solde cumulé des budgets des recettes et dépenses pour ordre de 1988 à 2008, le Conseil d'Etat recommande de le publier dans une forme plus structurée et dès lors plus lisible.

Quant aux fonds spéciaux de l'Etat, une augmentation est à constater au courant de l'exercice 2008. Les avoirs de ces fonds se chiffraient:

- en début d'exercice 2008 à	1.474.853.458,51 €
- en fin d'exercice 2008 à	<u>1.617.244.850,56 €</u>
soit une augmentation des avoirs de	142.391.392,05 €

ce qui correspond à +9,65%.

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

	Recettes	Dépenses	Excédent
Budget voté	2 531 410 623,00 €	2 964 733 480,00 €	- 433 322 857,00 €
Compte général	2 857 789 035,47 €	2 715 397 643,42 €	142 391 392,05 €
Variation	+ 326 378 412,47 €	- 249 335 836,58 €	575 714 249,05 €

*

A l'introduction de son rapport général, la Cour des comptes rend attentif au problème qu'elle rencontre quant à «*la qualité des informations fournies au compte général de l'Etat. Le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat présente de manière très sommaire les comptes de l'exercice écoulé. Y est annexé un compte général sous forme de fichier électronique indiquant la consommation budgétaire de l'exercice par article budgétaire. Ceci met la Cour dans l'impossibilité de faire une analyse approfondie des comptes de l'Etat, laquelle ne peut dès lors pas répondre aux exigences de l'article 12 de la loi sur la comptabilité de l'Etat.*» Pour conclure, la Cour des comptes plaide pour une réforme budgétaire, éventuellement à l'exemple de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui a été promulguée en France en 2007 et modifiée par la suite, et qui pourrait éventuellement servir de nouveau modèle de comptabilité publique pour le Luxembourg. Conscient de l'importance de la mission de contrôle de la Cour des comptes, le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement d'examiner les propositions d'introduire une nouvelle comptabilité publique telles que développées de façon exhaustive au rapport général précité en ses chapitres 2 et 3.

Au rapport général précité 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 du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat s'est traduite par 272 refus de visa au cours de l'exercice 2008 (257 en 2007), dont 68 refus ont été réitérés par la Direction du contrôle financier (51 en 2007), 51 décisions de passer outre ont été prises par arrêtés motivés des ministres de départements ordonnateurs (33 en 2007) et, bien que les ministres des départements ordonnateurs respectifs aient eu le pouvoir de passer outre au refus de visa, 34 dossiers de l'exercice budgétaire 2008 n'ont pas été clôturés au 8 juillet 2009. Le Conseil d'Etat se doit de rappeler l'observation formulée dans son avis du 10 novembre 2009 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2007 «*que le nombre de refus de visas est 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.*»

*

L'analyse des comptes de l'Etat constituant un élément-clé dans l'appréciation de la situation financière des deniers publics, le Conseil d'Etat apprécie l'action persévérante de la Cour des comptes et constate que

le compte général de l'exercice 2008 pourra être approuvé par la Chambre des députés avant le vote du budget de l'exercice 2010.

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 8 décembre 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder