

Projet de loi

portant règlement du compte général de l'exercice 2009.

Avis du Conseil d'Etat

(16 novembre 2010)

Par dépêche du 2 juillet 2010, 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 2009, élaboré par le ministre des Finances. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un addendum comprenant le compte général de l'exercice 2009 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 2009 (en dernière page), ainsi que des indications sur les totaux des avoirs sur fonds spéciaux.

L'avis de la Chambre de commerce est parvenu au Conseil d'Etat par dépêche du 9 septembre 2010. Le Conseil d'Etat n'a pas connaissance des avis d'autres chambres professionnelles ou instances éventuellement consultées.

Le rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi sous avis a été communiqué au Conseil d'Etat par courrier de la Cour des comptes du 13 octobre 2010. Lors de l'élaboration du présent avis, le Conseil d'Etat ne disposait pas de prises de position du ministre des Finances ou d'autres départements ministériels.

*

D'après l'exposé des motifs, le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 arrêté par la loi du 19 décembre 2008 a été modifié par

- la loi du 29 mai 2009 instituant un régime temporaire de garantie en vue du redressement économique.

Toutefois, dans son rapport général, la Cour des comptes établit le budget définitif sur base de la modification qu'apporte la loi précitée et sur trois autres modifications législatives, à savoir

- la loi du 29 mai 2009 modifiant la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009;
- la loi du 5 juin 2009 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs et modifiant la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet
 1. le développement et la diversification économiques et

2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie;

- la loi du 18 décembre 2009 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010.

A l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, au regard de l'unique modification citée, le budget définitif de l'exercice 2009 est présenté comme suit:

	Recettes	Dépenses	Excédent
Budget courant	9 188 710 886,00 €	8 327 136 341,00 €	861 574 545,00 €
Budget en capital	88 231 160,00 €	937 640 152,00 €	- 849 408 992,00 €
Budget total	9 276 942 046,00 €	9 264 776 493,00 €	12 165 553,00 €

Au rapport général de la Cour des comptes, le tableau 4 qui tient compte de quatre modifications apportées au budget voté, le montant des dépenses en capital du budget rectifié de l'exercice 2009 a été augmenté de l'ordre de 6.500.000,00 euros. Ce montant correspond à la dotation d'un crédit, inscrit à l'article 10 de la loi précitée du 5 juin 2009, à la section 53.1 « Circulation et Sécurité routières » à compléter par un article budgétaire 74.060 relatif au « *Remboursement à la société chargée de la construction et de l'exploitation des frais de planification, de construction et d'exploitation d'un centre de formation pour conducteurs professionnels (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)* ».

A l'examen de l'addendum annexé au projet de loi sous avis, le Conseil d'Etat se doit toutefois de constater dans la rubrique des dépenses en capital (page 226) que l'article budgétaire précité ne fut pas repris et que le total des crédits pour 2009 (page 228) n'en tient pas compte.

Le budget définitif tel que présenté par la Cour des comptes se présente comme suit:

	Recettes	Dépenses	Excédent
Budget courant	9 188 710 886,00 €	8 327 136 341,00 €	861 574 545,00 €
Budget en capital	88 231 160,00 €	944 140 152,00 €	- 855 908 992,00 €
Budget total	9 276 942 046,00 €	9 271 276 493,00 €	5 665 553,00 €

Le compte général 2009 de son côté se présente comme suit:

	Recettes	Dépenses	Excédent
Budget courant	8 812 832 404,78 €	8 566 092 093,35 €	246 740 311,43 €
Budget en capital	86 023 297,68 €	1 118 231 774,28 €	- 1 032 208 476,60 €
Budget total	8 898 855 702,46 €	9 684 323 867,63 €	- 785 468 165,17 €

Au niveau des recettes courantes, la comparaison de ces tableaux révèle au compte général une moins-value de -375.878.481,22 euros, soit -4,09% par rapport aux recettes courantes prévues au budget définitif. Cette différence s'explique pour l'essentiel, suivant le tableau 5 de la Cour des comptes, d'un côté par une augmentation des recettes effectives par rapport aux prévisions, notamment au niveau

- des impôts directs (+190,2 millions d'euros),
- des recettes versées par les comptaables extraordinaires (+19,4 millions d'euros),
- des participations de l'Etat dans des sociétés de droit privé (+24,2 millions d'euros), et
- d'autres recettes courantes effectuées par la Trésorerie de l'Etat (+21 millions d'euros);

et d'un autre côté par une moins-value des recettes effectives par rapport aux prévisions, notamment au niveau

- des douanes et accises (-44,3 millions d'euros),
- des impôts, droits et taxes (-573,9 millions d'euros), et
- des recettes d'exploitation (-11,2 millions d'euros).

Au niveau des dépenses courantes, on constate une augmentation de 238.955.752,35 euros, soit +2,87%. Ce montant correspond, d'après le rapport général de la Cour des comptes, 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 moins-value des recettes de 2.207.862,32 euros, soit -2,50%. En comparant les chiffres du compte général avec le budget définitif présenté à l'exposé des motifs, on constate une augmentation des dépenses de 180.591.622,28 euros, soit +19,26%, tandis qu'à la comparaison avec le budget définitif tel que présenté par la Cour des comptes, on constate une augmentation des dépenses de 174.091.622,28 euros, soit +18,44%.

D'après le ministre des Finances, il y a lieu d'interpréter le résultat du compte général à la lumière de la récession ayant frappé l'économie luxembourgeoise en 2009, le recul de l'activité économique ayant provoqué une importante moins-value des recettes, notamment au niveau de la taxe sur la valeur ajoutée (-330,2 millions d'euros) et de la taxe d'abonnement (-171,3 millions d'euros). Aussi les mesures discrétionnaires mises en œuvre par le Gouvernement pour stabiliser l'économie luxembourgeoise et le jeu des stabilisateurs automatiques ont-ils impacté sur les dépenses publiques. Les dépenses effectives dépassent les crédits budgétaires votés de l'ordre de 419,16 millions d'euros, montant résultant entre autres d'un excédent des dépenses en capital de 181,5 millions d'euros, d'une dotation supplémentaire au Fonds pour l'emploi de 107,1 millions d'euros et de dépenses supplémentaires au titre du Fonds national de solidarité de 27,2 millions d'euros.

Le ministre des Finances rend attentif au fait que le déficit net du compte général 2009 de l'ordre de -785,5 millions d'euros ne doit pas être confondu avec le solde de financement de l'administration publique établi selon les règles et concepts du SEC95. Le compte général reflète, article par article, l'exécution du budget de l'Etat pour un exercice donné. Le solde de financement des administrations publiques notifié semestriellement à la Commission européenne, sur base duquel le respect du Pacte de stabilité et de croissance est évalué, diffère du compte général notamment par la prise en compte des dépenses nettes effectives des fonds spéciaux de l'Etat et des établissements publics, ainsi que par des règles d'affectation ou d'imputation différentes pour certaines opérations budgétaires.

Ainsi, toujours selon le ministre des Finances, le résultat notifié pour le 1^{er} avril 2010 à la Commission européenne s'élevait à un solde de financement négatif de -277,7 millions d'euros pour l'exercice 2009, soit -0,7% du PIB.

Le déficit de l'administration centrale ayant été particulièrement élevé avec un besoin de financement de -1.022,4 millions d'euros, soit 2,7% du PIB, la Cour des comptes affirme dans son rapport général que le Luxembourg range toutefois parmi les cinq Etats membres ayant respecté le critère de Maastricht concernant le déficit public en 2009.

Le résultat du compte général de l'exercice 2009 renseignant un solde négatif des recettes et dépenses courantes et en capital de -785,5 millions d'euros par rapport à un résultat positif de 12,2 millions d'euros inscrit au budget définitif établi par le ministère des Finances, respectivement 5,7 millions d'euros inscrit au budget définitif tel que retenu par la Cour des comptes, l'année budgétaire visée s'est avérée nettement plus défavorable que prévu. En imputant ce résultat au solde cumulé des exercices clos antérieurs, le solde négatif suivant compte général, repris au bilan financier de l'Etat à présenter par la Trésorerie de l'Etat, s'établit à -462.790.996,66 euros.

Le budget pour ordre de l'exercice 2009 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 dépenses de 10.547.824,99 euros. Tenant compte de cet excédent, le solde cumulé positif des exercices 1988 à 2009 s'élève à 22.377.683,89 euros.

Comme pour les exercices précédents, la Cour des comptes réitère le 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 et du 8 décembre 2009 sur le règlement du compte général de l'exercice 2008, 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»*.

Aussi le Conseil d'Etat tient-il à rappeler 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 »*.

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 et recommande de publier ce tableau dans une forme plus structurée et dès lors plus lisible.

Quant aux fonds spéciaux de l'Etat, une augmentation considérable est à constater au courant de l'exercice 2009. Les avoirs de ces fonds se chiffraient:

- en début d'exercice 2009 à	1.617.244.850,56 €
- en fin d'exercice 2009 à	<u>2.134.615.272,16 €</u>
soit une augmentation des avoirs de	517.370.421,60 €

ce qui correspond à +31,99%.

Au projet sous avis, à l'article 2, il est précisé que le résultat du compte général en fin d'exercice 2009 tient compte de l'affectation aux fonds spéciaux du résultat de l'exercice 2006 de l'ordre de 240 millions d'euros, de l'exercice 2007 de l'ordre de 450 millions d'euros et de l'exercice 2008 de l'ordre de 80 millions d'euros, au total 770 millions d'euros.

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	2 748 361 217,00 €	3 245 990 712,00 €	- 497 629 495,00 €
Compte général	3 519 278 251,33 €	3 001 907 829,73 €	517 370 421,60 €
Variation	770 917 034,33 €	- 244 082 882,27 €	1 014 999 916,60 €

Comme il appert à ce tableau, la différence entre les recettes inscrites au budget voté et le compte général 2009 présente une plus-value des recettes de 770,9 millions d'euros.

D'après le rapport général de la Cour des comptes, la plus-value des recettes des fonds spéciaux en 2009 s'expliquerait essentiellement par la prise en compte de recettes supplémentaires résultant de l'affectation de l'excédent des recettes des exercices 2006 à 2008, à raison de 670 millions d'euros, et de la prise en compte de dotations supplémentaires résultant de dépassements des crédits non limitatifs d'alimentation de divers fonds spéciaux, de l'ordre de quelque 142 millions d'euros.

*

A l'introduction de son rapport général, la Cour des comptes réitère « *son constat qu'elle se trouve dans l'impossibilité de faire une analyse approfondie des comptes de l'Etat* », telle que prévue à l'article 12 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, étant donné que malgré le fait d'y avoir rendu attentif dans son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008, « *les informations fournies au compte général sous avis étaient très sommaires* ».

Le Conseil d'Etat insiste ainsi sur ce que le projet de loi, qui portera règlement du compte général de l'exercice 2010, retrace de manière détaillée les comptes de l'Etat, afin de permettre à la Cour des comptes d'exercer pleinement les attributions lui conférées par la loi.

A l'examen du rapport général de la Cour des comptes, le Conseil d'Etat constate que, contrairement aux rapports relatifs aux exercices précédents, il n'indique pas de renseignements sur des refus de visa résultant de l'intervention des contrôleurs financiers aux termes de l'article 24 de la loi précitée du 8 juin 1999. Or, comme pour l'exercice 2006, il s'agissait de 302 refus de visa, pour l'exercice 2007 de 257 refus de visa et pour l'exercice 2008 de 272 refus de visa, le Conseil d'Etat a des difficultés à admettre que pour l'exercice 2009 l'intervention des agents financiers n'ait pas rencontré d'irrégularités. Le Conseil d'Etat espère toutefois que la Cour des comptes a procédé au même contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement de toutes les dépenses pour constater l'exactitude de l'imputation budgétaire et comptable, la conformité des dépenses aux lois, règlements, conventions et décisions gouvernementales ou ministérielles, la régularité des pièces justificatives, ainsi que l'exécution correcte des contrôles internes par l'administration et le respect des procédures.

En ce qui concerne le contrôle portant sur la légalité et la régularité d'un échantillon de dépenses réalisées durant l'exercice 2009, le contrôle intensifié de la Cour des comptes s'est axé sur les rémunérations des agents de l'Etat, où un certain nombre de dossiers a donné lieu à contestations. Ainsi, il est retenu au rapport général pour l'exercice 2009 que:

- des 2.328 dossiers examinés, 778 dossiers, soit 33,42%, se sont avérés incomplets (14,16% en 2007). Au moment de l'établissement du rapport général, 136 documents concernant 93 agents restaient à être produits, soit 3,99%;
- des 2.328 dossiers examinés, 134 dossiers ont initialement donné lieu à 171 constatations, soit 5,76% (34,48% pour 2007). Au moment de l'établissement du rapport général, le nombre des constatations est passé à 188 concernant 147 agents, soit 6,31%.

Bien que la Cour des comptes se passe de formuler des conclusions, le Conseil d'Etat estime que le nombre d'irrégularités constatées confirme l'importance de la mission de la Cour en matière de contrôle des dépenses publiques.

*

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 constate avec satisfaction que le compte général de l'exercice 2009 pourra être approuvé par la Chambre des députés avant le vote du budget de l'exercice 2011.

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 16 novembre 2010.

Le Secrétaire général,

Le Président,

s. Marc Besch

s. Georges Schroeder