

N° 6058¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**portant règlement du compte général de l'exercice 2008**

* * *

RAPPORT GENERAL DE LA COUR DES COMPTES

(23.9.2009)

TABLE DES MATIERES

Introduction

- I. Les constatations et recommandations de la Cour des Comptes
 - 1. Considérations générales
 - 1.1 La crise financière touche l'économie réelle en 2008
 - 1.2 La balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2008
 - 1.3 La situation globale de l'exécution du budget 2008
 - 1.4 Les fonds spéciaux
 - 1.5 L'exécution du budget des dépenses
 - 2. Le modèle français: la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances
 - 2.1 Les objectifs poursuivis par la réforme
 - 2.2 Les principaux outils de la réforme
 - 3. Un modèle adapté au Luxembourg: introduction d'une nouvelle comptabilité publique
 - 3.1 Une LOLF adaptée aux spécificités luxembourgeoises
 - 3.2 Echantillon de projets-pilotes
 - 3.3 Comptabilité budgétaire et comptabilité générale

Annexes

- II. Les réponses du Gouvernement

*

INTRODUCTION

Suivant l'article 5(1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, la Cour „établit chaque année un rapport général sur le projet de loi portant règlement des comptes généraux de l'Etat de l'exercice précédent. Ce rapport est transmis à la Chambre des députés, accompagné des réponses du Gouvernement ou de tout autre organisme concerné“.

De prime abord, la Cour tient à souligner que ses rapports généraux sur les projets de loi portant règlement des comptes généraux doivent être mis en relation avec ses avis sur les projets de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat. En effet, les constatations et recommandations touchent aux mêmes sujets et sont donc complémentaires.

La Cour entend formuler dans ce qui suit une série de remarques fondamentales quant à l'actuelle présentation de la comptabilité budgétaire de l'Etat.

Le dernier compte général de l'Etat à avoir été approuvé par la Chambre des députés est celui de l'exercice 2004 (loi du 18 décembre 2006). L'adoption tardive des comptes généraux de l'Etat est un

phénomène déjà rencontré à la fin des années 90 où la Chambre des députés s'est résolue à voter en une année plusieurs comptes généraux d'exercices précédents. Le législateur a voulu remédier à cette situation par le biais de la loi modifiée sur la comptabilité de l'Etat du 8 juin 1999 qui précise en son article 12 que „pour le 30 septembre au plus tard, la Cour des comptes communique ses observations relatives au compte général de l'exercice précédent à la Chambre des députés“. Or, au vu des retards actuels, les échéances inscrites dans la loi de 1999 ne se trouvent plus respectées et le législateur devra se contenter de voter des comptes dépourvus de tout intérêt. La Cour déplore cette situation alors que, notamment en temps de crise, l'analyse des comptes de l'Etat constitue un élément-clé dans l'appréciation de la situation financière des deniers publics.

Un autre problème auquel la Cour veut rendre attentif concerne 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.

Au vu de ce qui précède, la Cour plaide pour une réforme budgétaire. A ce titre, la Cour entend d'abord présenter les grandes lignes qui caractérisent la loi organique relative aux lois de finances („LOLF“), promulguée en France en 2007 et modifiée par la suite. De cette analyse, la Cour tire les conclusions qui pourraient être à la base d'un nouveau modèle de comptabilité publique pour le Luxembourg.

*

I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Considérations générales

1.1 *La crise financière touche l'économie réelle en 2008*

La crise financière et économique mondiale, déclenchée par la crise des *subprimes* aux Etats-Unis en 2007, n'a pas épargné le Luxembourg dont l'économie est fortement dépendante des facteurs exogènes. Au cours de l'année 2008, la crise financière a connu une dimension qui a surpris tous les experts. Après une forte conjoncture en 2007, les prévisions pluriannuelles initialement optimistes pour 2008 à 2010 ont ainsi dû être plusieurs fois revues à la baisse. Au début de l'année 2009, le Luxembourg est définitivement entré en récession avec une contraction importante du PIB, due notamment à l'effondrement du secteur financier et à une chute des exportations liée au déclin du commerce mondial.

Le Statec a tablé sur une contraction du PIB de 4% pour 2009 et une reprise modeste de 1% pour 2010 (note de conjoncture No 1 de mai 2009). Au niveau international, une récession mondiale prolongée s'est annoncée, accompagnée d'une baisse de l'activité dans presque toutes les branches et d'une forte augmentation du chômage. Le FMI a expliqué la crise surtout par l'endettement massif des ménages ainsi que par l'opacité des liquidités des banques commerciales.

Si le solde de l'administration publique est toujours resté positif pour l'année 2008 (2,6% du PIB), la dette publique a également doublé par rapport aux années précédentes. L'augmentation de la dette doit être mise en relation avec les participations exceptionnelles du Gouvernement dans le capital d'établissements bancaires, et ce dans un souci de stabiliser le secteur financier. Selon la Commission européenne, les budgets de 2009 et 2010 se solderont par un déficit de 1,5%, respectivement de 2,75% par rapport au PIB. Au sein de l'Union européenne (UE) et particulièrement dans la zone euro, la plupart des pays auront du mal à respecter les critères du pacte de stabilité et de croissance (PSC).

Le contexte international et européen

L'activité économique dans la zone euro a connu dans un premier temps un ralentissement modéré au cours de l'année 2007. La croissance est restée relativement robuste jusqu'à la mi-2008 pour décélérer rapidement au dernier trimestre de cette année. Cette dégradation a été accompagnée d'un effondrement rapide de la demande, marquée par une forte baisse des exportations et une augmentation rapide du chômage dans la plupart des pays.

Evolution du PIB

Rappelons que, dans la note de conjoncture du Statec de juin 2008, les prévisions pluriannuelles de l'évolution du PIB se sont basées sur une hypothèse de croissance de 3% pour 2008 et de 4% pour 2009. En avril 2009, le Statec a dû réviser ses estimations en une croissance négative de 4,5% du PIB au 4e trimestre 2008, aboutissant à une réduction de 0,9% du PIB en moyenne annuelle, comparé à 5,2% de croissance l'année précédente.

Avec l'intensification de la crise, le secteur bancaire, le plus important moteur de la croissance économique du Luxembourg et la principale source de recettes publiques, a connu une baisse subséquente de ses revenus. Au dernier trimestre 2008, les exportations de services financiers ont reculé de 25% par rapport au même trimestre de l'année précédente. Le résultat avant provisions des établissements de crédit luxembourgeois a reculé de 15,8%, tandis que le résultat net a baissé de presque 90%, soit de 4,44 milliards d'euros en valeur absolue par rapport à 2007.

Au cours du 4e trimestre 2008, l'industrie luxembourgeoise a vu diminuer ses exportations de 11% par rapport au même trimestre de l'année précédente. La production industrielle s'est fortement repliée dans toutes les branches sectorielles. Selon la Commission européenne, la production industrielle au Luxembourg est tombée de 15,8% du 3e au 4e trimestre, ce qui représente le repliement le plus marqué des 27 pays membres de l'UE.

Au niveau des prix, les indices de l'inflation ont également témoigné d'une grande instabilité en 2008. En été, l'Indice des Prix à la Consommation National (IPCN) a fortement accéléré pour atteindre un pic historique de 4,9%, tandis qu'au second semestre, l'indice a connu un glissement vers 1,1% jusqu'en décembre. Ces instabilités sont largement le résultat des prix de pétrole volatiles, mais proviennent aussi des fluctuations des prix d'autres biens et services, notamment des prix de produits alimentaires (surtout produits laitiers et blé).

Alors qu'en général, le marché du travail luxembourgeois a tendance à réagir de manière relativement lente aux développements économiques, cela n'est pas le cas lors de la crise actuelle. Même avec une croissance de l'emploi de 4,7% sur l'ensemble de l'année 2008, il paraît que l'emploi ait stagné depuis octobre 2008 et le travail intérimaire, indicateur précurseur pour le marché du travail, diminué de 11,4% pendant la même période. Le ralentissement de l'emploi frontalier est proportionnellement plus important que celui de l'emploi résidant. Ceci s'explique notamment par le fait que les salariés frontaliers sont principalement occupés dans des branches fortement touchées par la crise actuelle du secteur privé, à savoir les secteurs industriel et financier.

Finances publiques

En comparaison avec la situation internationale, l'état des finances publiques au Luxembourg est relativement sain, permettant ainsi au Gouvernement de réagir à la crise sans compromettre la stabilité macroéconomique.

L'administration publique affiche pour l'exercice 2008 un solde de financement positif de l'ordre de 943,7 millions d'euros, soit 2,6% du PIB. Bien que la croissance des recettes de l'Etat ait été moins prononcée que les années précédentes, elles ont encore connu une augmentation de l'ordre de 6,7% qui s'explique principalement par une hausse des recettes de la TVA, de l'impôt retenu sur salaires et de l'impôt sur la fortune. En même temps, les dépenses publiques ont connu une hausse de l'ordre de 10,1%. Par rapport à la moyenne européenne, l'importance des dépenses publiques par rapport au PIB est inférieure à celle de la plupart des autres pays.

Par ailleurs, il importe de souligner que la prise de participation de l'Etat en 2008 dans le capital d'établissements bancaires a nécessité des investissements de grande envergure de la part du gouvernement luxembourgeois. Ces opérations de sauvetage ont été financées par le produit d'emprunts nouveaux (d'environ 2 milliards d'euros). En effet, cette action du Gouvernement est devenue nécessaire alors qu'en automne 2008, deux des plus importantes banques sur le plan luxembourgeois, à savoir la Fortis Banque Luxembourg S.A. et la Dexia-Banque Internationale à Luxembourg S.A., ont succombé à la crise de confiance dans les marchés financiers. Cet événement est la principale cause pour le doublement de la dette publique d'une moyenne de 6,9% à 14,7% par rapport au PIB. A souligner cependant que ce ratio se situe toujours en dessous du critère de la dette publique fixé dans le PSC à 60% du PIB. Sur le plan européen, le Luxembourg se range en 4e place, alors que 9 des 27 pays membres de l'UE n'y sont pas conformes.

1.2 La balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2008

Le compte général de l'Etat de l'exercice 2008 se solde par un résultat positif qui se présente comme suit:

A. Recettes et dépenses courantes et en capital

I.	Recettes	11.479.989.154,85
II.	Dépenses	11.396.372.702,46
III.	Excédent de recettes	83.616.452,39
IV.	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	322.677.717,25

B. Recettes et dépenses pour ordre

I.	Recettes pour ordre	4.696.921.501,41
II.	Dépenses pour ordre	4.689.699.401,89
III.	Excédent de recettes pour ordre	7.222.099,52
IV.	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	32.925.508,88

C. Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'Etat

I.	Recettes	3.005.185.310,48
II.	Dépenses	2.821.025.966,27
III.	Excédent de recettes	184.159.344,21
IV.	Report du solde des recettes et dépenses	2.760.522.315,03

Les recettes courantes et en capital encaissées pour compte de l'Etat ont été de 11.479.989.154,85 euros. Le montant des recettes qui relèvent des administrations fiscales se chiffre à 8.874.492.196,76 euros. A ces recettes s'ajoutent des recettes à hauteur de 2.605.496.958,09 euros, dont le recouvrement est du ressort de la Trésorerie de l'Etat.

Le projet de loi No 5789 relatif à l'affectation du résultat du compte général 2006 déposé le 10 octobre 2007 prévoit qu'un montant total de 240 millions d'euros soit affecté à l'alimentation de certains fonds spéciaux¹. Une fois le projet de loi voté, et compte tenu des propositions gouvernementales relatives à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2007, le tableau A se présenterait de la manière suivante:

A. Recettes et dépenses courantes et en capital

I.	Recettes	11.479.989.154,85
II.	Dépenses	11.396.372.702,46
III.	Excédent de recettes	83.616.452,39
IV.	Affectation du résultat du compte général de l'exercice 2006*	-240.000.000,00
V.	Affectation du résultat du compte général de l'exercice 2007**	-450.000.000,00
VI.	Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital	-367.322.282,75

* Projet de loi No 5789 relative à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2006

** Propositions gouvernementales relatives à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2007

¹ La Trésorerie de l'Etat a déjà effectué une affectation d'une partie de l'excédent des recettes de l'exercice 2006 en tant qu'avances au profit du Fonds pour l'emploi (50 millions d'euros) et du Fonds pour la gestion de l'eau (50 millions d'euros) (voir également le point 1.4: Les fonds spéciaux).

Le tableau ci-après donne pour l'exercice 2008 la répartition des recettes courantes et en capital telles qu'elles ont été effectuées par les administrations fiscales et par la Trésorerie de l'Etat.

Tableau 1: Recettes effectives pendant l'année 2008

		<i>Recettes courantes</i>	<i>Recettes en capital</i>	<i>Total</i>
(A)	Recettes effectuées par les administrations fiscales			
	• Administration des Contributions directes	4.616.592.549,86		4.616.592.549,86
	• Administration de l'Enregistrement et des Domaines	2.962.596.380,70	57.922.702,39	3.020.519.083,09
	• Administration des Douanes et Accises	1.237.380.563,81		1.237.380.563,81
(B)	Recettes effectuées par la Trésorerie de l'Etat	283.545.844,98	2.321.951.113,11	2.605.496.958,09
	Total recettes budgétaires	9.100.115.339,35	2.379.873.815,50	11.479.989.154,85

Le détail par ministère des paiements effectifs des dépenses courantes et en capital telles que liquidées et ordonnancées au titre de l'exercice 2008 est le suivant:

Tableau 2: Dépenses courantes et en capital liquidées en 2008

<i>Ministère</i>	<i>Dépenses courantes</i>	<i>Dépenses en capital</i>	<i>Total des dépenses effectuées</i>
Ministère d'Etat	117.732.928,54	2.909.606,21	120.642.534,75
Ministère des Affaires étrangères et de l'Immigration	371.229.672,51	40.011.321,10	411.240.993,61
Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	314.404.540,65	42.303.498,57	356.708.039,22
Ministère des Finances	127.490.169,88	31.349.463,37	158.839.633,25
Ministère des Finances: Trésor et Budget	44.158.350,09	2.439.482.370,47	2.483.640.720,56
Ministère des Finances: Dette publique	32.911.161,21	100.000,00	33.011.161,21
Ministère de la Justice	256.247.738,81	9.319.448,37	265.567.187,18
Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative	529.875.123,20	11.971.740,06	541.846.863,26
Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire	527.958.202,18	52.368.404,23	580.326.606,41
Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle	901.804.721,86	30.450.969,02	932.255.690,88
Ministère de la Famille et de l'Intégration	1.517.191.835,14	71.833.200,65	1.589.025.035,79
Ministère de la Santé	78.176.620,16	38.779.828,38	116.956.448,54
Ministère de l'Environnement	55.080.558,59	25.849.821,89	80.930.380,48
Ministère du Travail et de l'Emploi	317.478.808,61	370.663,23	317.849.471,84
Ministère de la Sécurité sociale	1.998.369.613,04	2.179.755,37	2.000.549.368,41
Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural	57.257.181,96	54.502.470,61	111.759.652,57
Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur	39.117.442,74	72.478.754,05	111.596.196,79

<i>Ministère</i>	<i>Dépenses courantes</i>	<i>Dépenses en capital</i>	<i>Total des dépenses effectuées</i>
Ministère des Classes moyennes, du Tourisme et du Logement	76.636.630,21	55.385.304,23	132.021.934,44
Ministère des Travaux publics	128.930.064,75	283.102.982,91	412.033.047,66
Ministère des Transports	611.388.452,59	19.620.980,88	631.009.433,47
Ministère de l'Égalité des chances	8.562.302,14	0,00	8.562.302,14
Total des dépenses effectuées sur les budgets des dépenses courantes et des dépenses en capital de l'Etat	8.112.002.118,86	3.284.370.583,60	11.396.372.702,46

Source chiffres: comptes généraux; tableau: Cour des comptes

L'exercice 2008 dégage un excédent des recettes courantes et en capital de 83.616.452,39 euros ou de 0,73%. 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 322.677.717,25 euros. Il est à noter que cette situation ne tient compte ni du projet de loi No 5789 ni des propositions gouvernementales concernant l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2007.

Le budget pour ordre 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. En d'autres termes, le budget pour ordre concerne des fonds qui ne font que transiter par la Trésorerie de l'Etat. Il s'agit donc d'opérations financières qui devraient être budgétairement neutres pour l'Etat.

En raison de l'article 78(3) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, les dépenses pour ordre ne peuvent en principe pas dépasser le montant des recettes correspondantes à la fin de l'exercice.

En ce qui concerne le compte général de l'Etat de l'exercice 2008, on constate que le budget des recettes et des dépenses pour ordre est en déséquilibre et affiche un excédent de recettes de 7.222.099,52 euros.

La différence entre recettes et dépenses pour ordre trouve son origine dans un déséquilibre entre recettes et dépenses des articles suivants:

Tableau 3: Déséquilibre entre recettes et dépenses pour ordre

<i>Article budgétaire</i>	<i>Recettes pour ordre</i>	<i>Dépenses pour ordre</i>	<i>Différence</i>	<i>Solde cumulé 1988-2008</i>
6	455.581,04	313.686,00	141.895,04	-608.659,45
7	36.386.953,84	35.796.144,53	590.809,31	450.268,59
8	26.801,33	0,00	26.801,33	0,00
9	5.231,53	0,00	5.231,53	0,00
11	21.167.402,52	21.139.168,41	28.234,11	0,00
18	6.269.944,94	14.175.210,43	-7.905.265,49	18.478.815,96
19	1.913.768,32	3.381.382,86	-1.467.614,54	2.911.514,86
20	10.622.345,16	8.911.354,98	1.710.990,18	4.082.945,14
26	142.411.868,74	142.353.553,75	58.314,99	0,00
30	59.495,58	163.451,72	-103.956,14	254.417,86
33	117.189,12	119.630,32	-2.441,20	-119.630,32
34	5.812,96	4.450,52	1.362,44	-4.450,52
35	22.038.182,29	16.772.395,75	5.265.786,54	-27.309,52
37	30.789.904,45	25.087.365,74	5.702.538,71	0,00

<i>Article budgétaire</i>	<i>Recettes pour ordre</i>	<i>Dépenses pour ordre</i>	<i>Différence</i>	<i>Solde cumulé 1988-2008</i>
39	1.751.996,41	1.965.166,78	-213.170,37	0,00
44	5.747.489,52	4.579.111,68	1.168.377,84	5.497.866,54
45	-10.043,69	741.311,60	-751.355,29	0,00
48	206.752,76	205.330,44	1.422,32	232.580,57
49	1.738.921,20	422.147,17	1.316.774,03	1.316.774,03
51	4.901.022,42	3.600.713,84	1.300.308,58	0,00
52	274.370,73	346.480,22	-72.109,49	259.304,71
53	529.899,75	411.497,72	118.402,03	118.402,03
54	-2,00	0,00	-2,00	0,00
57	215.745,47	162.208,54	53.536,93	26.376,51
58	10.000,00	0,00	10.000,00	5.588,85
59	204.611.790,38	204.611.790,38	0,00	47.746,05
60	8.032,09	83.177,00	-75.144,91	-29.832,46
61	84.228,08	5.341,74	78.886,34	83.057,31
64	73.727.700,48	73.443.945,92	283.754,56	0,00
66	233.894,69	274.708,83	-40.814,14	-40.814,14
68	6.562,50	16.016,22	-9.453,72	-9.453,72
Total	566.308.842,61	559.086.743,09	7.222.099,52	32.925.508,88

Source chiffres: comptes généraux; tableau: Cour des comptes

Au vu du solde cumulé au montant de 32.925.508,88 euros des exercices 1988 à 2008, il convient de relever 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.

A défaut de reports opérés à la clôture de l'exercice pour établir un équilibre entre recettes et dépenses pour ordre, il coule de source que la régularisation des soldes doit être effectuée au cours d'un exercice ultérieur. Cette procédure n'est pas prévue dans les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.

1.3 La situation globale de l'exécution du budget 2008

Le budget voté de l'exercice 2008, tel qu'il fut 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. Par rapport au budget de l'Etat de l'exercice 2008, les variations des recettes et des dépenses enregistrées au compte général de l'Etat de l'exercice 2008 peuvent être résumées comme suit:

Tableau 4: Budget et compte 2008

	Budget définitif 2008	Compte général 2008	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
– courantes	8.540.401.373,00	9.100.115.339,35	559.713.966,35	+6,55
– en capital	82.553.100,00	2.379.873.815,50	2.297.320.715,50	+2.782,84
Total recettes (1)	8.622.954.473,00	11.479.989.154,85	2.857.034.681,85	+33,13
Dépenses				
– courantes	7.816.327.550,00	8.112.002.118,86	295.674.568,86	+3,78
– en capital	827.194.689,00	3.284.370.583,60	2.457.175.894,60	+297,05
Total dépenses (2)	8.643.522.239,00	11.396.372.702,46	2.752.850.463,46	+31,85
Excédent de recettes (1) – (2)	-20.567.766,00	83.616.452,39	104.184.218,39	

Source chiffres: comptes généraux; tableau: Cour des comptes

Il ressort du tableau que les recettes en capital affichent de leur côté une progression exceptionnelle en pourcentage (2.782,84%) et en valeur absolue (2.297,3 millions d'euros). Ceci s'explique par le produit d'emprunts nouveaux servant à financer les opérations de stabilisation du secteur financier. Selon le ministère des Finances, ces opérations „ont entraîné 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. Elles ont notamment été financées par les produits d'emprunts nouveaux à raison de 2.281 millions d'euros qui ont été portés en recette au budget en capital“ (projet de loi No 6058). Abstraction faite de l'impact de ces transactions exceptionnelles sur le budget des recettes en capital, le compte général de l'exercice 2008 afficherait une augmentation des recettes en capital de 16,3 millions d'euros, soit 19,77%.

Au niveau des recettes courantes, la plus-value de 6,55% réalisée par rapport aux prévisions de recettes se dégage des variations suivantes:

Tableau 5: Plus-value des recettes courantes

Impôts directs	192.693.268,58
Impôts indirects	1.769.928,25
Recettes d'exploitation, taxes et redevances	-187.951,90
Recettes de participations ou d'avances de l'Etat	-101.864,50
Remboursements de dépenses	-473.930,57
Douanes et accises	30.975.563,81
Impôts, droits et taxes	307.730.238,40
Recettes domaniales	854.391,29
Recettes d'exploitation et autres	10.466.791,92
Remboursements	301.859,09
Recettes versées par les communes et syndicats de communes	-1.106.260,47
Recettes versées par les établissements de sécurité sociale	-474.768,59
Recettes et bénéfices versés par les établissements publics	-9.846.293,91
Recettes et remboursements versés par le secteur des sociétés et quasi-sociétés financières et non financières	2.824.691,07
Recettes versées par les comptables extraordinaires	-2.202.280,76
Participations de l'Etat dans les sociétés de droit privé	-10.245.255,59
Recettes versées par les institutions de l'Union européenne et par d'autres organismes internationaux	-2.256.428,89

Recettes d'exploitation	29.941.917,06
Autres recettes courantes effectuées par la Trésorerie	9.050.352,06
Total	559.713.966,35

Source chiffres: comptes généraux; tableau: Cour des comptes

D'après le ministère des Finances, „la plus-value des recettes totales s'explique notamment par d'importantes plus-values au niveau des recettes de TVA (+360,3 millions d'euros), de l'impôt retenu sur salaires et traitements (+159,2 millions d'euros) et de l'impôt sur la fortune (+53,6 millions d'euros). La crise financière, qui a éclaté dès l'été 2007 et qui s'est intensifiée tout au long de l'année 2008 avant d'atteindre pleinement l'économie réelle dans le dernier trimestre de l'année 2008, a entraîné des effets négatifs au niveau des recettes courantes de l'Etat dès l'exercice budgétaire 2008. Ainsi la taxe d'abonnement et l'impôt sur le revenu des collectivités accusent des moins-values de 84,4 millions d'euros et de 62,2 millions d'euros respectivement“ (projet de loi No 6058).

L'évolution des différentes catégories de recettes directes et indirectes est illustrée par la Cour dans les tableaux et graphiques suivants. Pour ce qui est de son analyse de l'évolution des recettes directes et indirectes, la Cour renvoie à ses avis concernant les projets de budget de l'Etat 2009 et 2010.

Tableau 6: Variation des principaux impôts directs par rapport à l'exercice précédent

(en mio d'euros)

	2007	2008	Variation 2008/2007	
			en mio d'euros	en %
Impôt sur le revenu des collectivités	1.381,7	1.367,8	-13,9	-1,0%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	1.862,1	2.124,2	262,1	14,1%
Impôt fixé par voie d'assiette	396,1	400,1	4,0	1,0%
Impôt sur les revenus de capitaux	243,1	250,3	7,2	3,0%
Impôt concernant les contribuables non résidents	1,2	1,0	-0,2	-13,4%

Source chiffres: comptes généraux (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

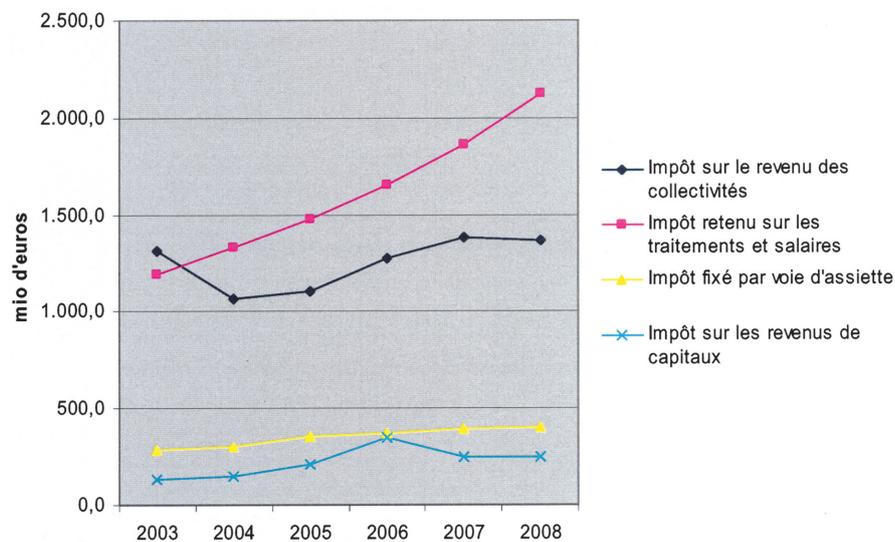
Tableau 7: Evolution des principaux impôts directs

(en mio d'euros)

	<i>Impôt sur le revenu des collectivités</i>	<i>Impôt retenu sur les traitements et salaires</i>	<i>Impôt fixé par voie d'assiette</i>	<i>Impôt sur les revenus de capitaux</i>	<i>Impôt concernant les contribuables non résidents</i>
2003	1.311,1	1.190,5	282,4	130,8	1,3
2004	1.068,6	1.330,0	298,9	142,8	1,4
2005	1.105,7	1.477,3	355,4	210,7	1,5
2006	1.273,0	1.654,2	368,1	348,9	0,6
2007	1.381,7	1.862,1	396,1	243,1	1,2
2008	1.367,8	2.124,2	400,1	250,3	1,0

Source chiffres: comptes généraux (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

Graphique 8: Evolution des principaux impôts directs



Graphique: Cour des comptes

Tableau 9: Variation des principaux impôts indirects par rapport à l'exercice précédent

(en mio d'euros)

	2007	2008	Variation 2008/2007	
			en mio d'euros	en %
Recettes nettes de TVA	1.666,1	1.945,3	279,1	16,8%
Recettes communes de l'UEBL	992,1	990,7	-1,4	-0,1%
Taxe d'abonnement	720,8	615,6	-105,2	-14,6%
Droits d'enregistrement	267,3	223,1	-44,2	-16,5%

Source chiffres: comptes généraux (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

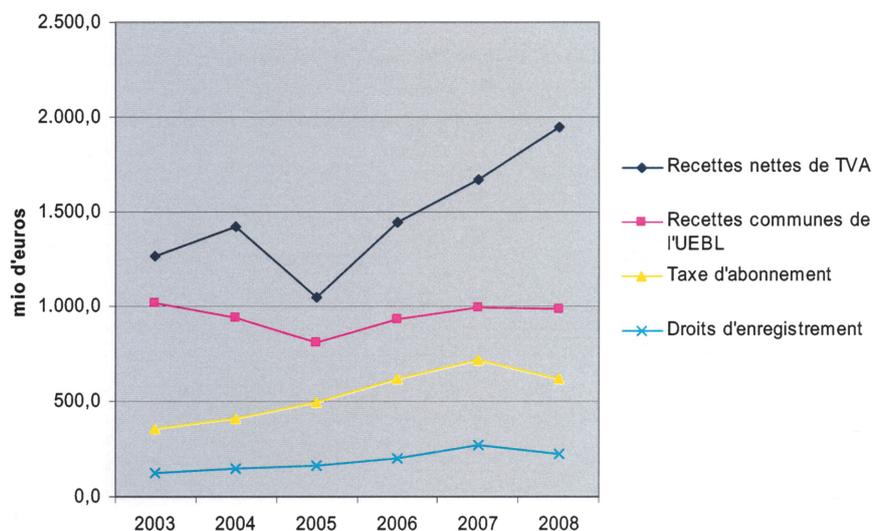
Tableau 10: Evolution des principaux impôts indirects

(en mio d'euros)

	Recettes nettes de TVA	Recettes communes de l'UEBL	Taxe d'abonnement	Droits d'enregistrement
2003	1.262,1	1.016,7	357,8	124,3
2004	1.421,5	942,1	410,6	142,8
2005	1.046,4	812,7	493,5	160,6
2006	1.444,0	932,6	617,6	203,0
2007	1.666,1	992,1	720,8	267,3
2008	1.945,3	990,7	615,6	223,1

Source chiffres: comptes généraux (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

Graphique 11: Evolution des principaux impôts indirects



Graphique: Cour des comptes

Concernant les dépenses courantes et en capital effectives, celles-ci dépassent de 31,85% le total des dépenses projetées pour 2008. Cet écart correspond à 2.752,9 millions d'euros. Tel qu'il ressort du tableau 13, ces dépenses supplémentaires proviennent notamment de la majoration relative:

- aux octrois de crédits et participations dans les entreprises et institutions financières (+ 2.448.426.901,00 euros);
- aux dotations de fonds de réserve (+ 179.700.163,34 euros);
- aux transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (+ 120.083.946,53 euros);
- aux transferts de revenus à l'administration centrale (+ 31.316.269,93 euros);
- aux subventions d'exploitation (+ 20.504.557,64 euros);
- à l'achat de terrains et bâtiments dans le pays (+ 19.666.801,79 euros);
- aux transferts de revenus aux administrations publiques locales (+ 19.182.562,07 euros);
- aux transferts de revenus aux ménages (+ 13.509.601,62 euros);
- à la construction de bâtiments (+ 11.621.673,24 euros).

Comparée au compte 2007, la progression des dépenses courantes et en capital a été supérieure de 3.112 millions d'euros, soit 37,57% (tableau 15).

La comparaison des dépenses courantes prévues et réalisées fait ressortir pour 2008 un écart de 295.674.568,86 euros (tableau 4). De fait, ce montant correspond aux dépenses basant sur des autorisations de dépassement de crédits non limitatifs, diminuées du montant des crédits votés qui n'ont pas été consommés. En 2008, les dépenses en capital connaissent une progression de l'ordre de 297,05% ou de 2.457 millions d'euros.

Finalement, la Cour des comptes reproduit ci-après le détail des variations des recettes et des dépenses en comparant, d'une part, le budget 2008 avec le compte 2008 et, d'autre part, le compte 2007 avec le compte 2008 selon la classification économique.

Tableau 12: Recettes budget 2008 et compte 2008

Code	Classes des comptes	Budget 2008	Compte 2008	Différence montant	Différence %
10	Recettes non ventilées	3.622.000	10.279.437,54	6.657.437,54	183,81
11	Remboursements de dépenses de personnel	41.033.805	35.093.724,63	-5.940.080,37	-14,48
12	Remboursements de dépenses d'exploitation et de fonctionnement	1.082.450	551.625,53	-530.824,47	-49,04
14	Remboursements de dépenses de réparation et d'entretien des routes et d'ouvrages hydrauliques n'augmentant pas la valeur	1.920.000	2.353.245,24	433.245,24	22,56
16	Vente de biens non durables et de services	83.080.350	97.290.847,83	14.210.497,83	17,10
17	Vente de biens militaires durables	200	12.143.872,17	12.143.672,17	6.071.836,09
26	Intérêts de créance	70.000.000	98.267.836,30	28.267.836,30	40,38
27	Bénéfices d'exploitation d'entreprises publiques	100	0,00	-100,00	-100,00
28	Autres produits du patrimoine	149.762.226	128.867.631,82	-20.894.594,18	-13,95
29	Intérêts imputés en crédit	100.000	1.195.278,00	1.095.278,00	1.095,28
34	Remboursements de transferts de revenus aux ménages	3.500.000	3.520.287,61	20.287,61	0,58
36	Impôts indirects et prélèvements	3.759.368.100	4.101.421.256,55	342.053.156,55	9,10
37	Impôts directs	4.213.900.000	4.591.593.268,58	377.693.268,58	8,96
38	Autres transferts de revenus	30.398.400	33.202.662,83	2.804.262,83	9,23
39	Transfert de revenus à l'étranger	10.678.042	7.435.603,54	-3.242.438,46	-30,37
42	Part de communes dans les pensions et rentes sociales	1.008.100	885.167,52	-122.932,48	-12,19
53	Remboursements de transferts de capitaux aux ménages	12.000.000	7.237.532,41	-4.762.467,59	-39,69
56	Impôts en capital	47.000.100	52.870.568,82	5.870.468,82	12,49
57	Autres transferts de capitaux des entreprises	50.000	27.288,75	-22.711,25	-45,42
58	Autres transferts de capitaux des administrations privées et des ménages	250.200	1.293.956,21	1.043.756,21	417,17
59	Transferts en capital à l'étranger	5.900.000	8.778.547,70	2.878.547,70	48,79
76	Vente de terrains et bâtiments	2.000.000	4.133.870,92	2.133.870,92	106,69
77	Vente d'autres biens d'investissement et de biens incorporels	300.000	463.166,90	163.166,90	54,39
84	Remboursements de crédits octroyés à l'étranger	100	0,00	-100,00	-100,00
86	Remboursements de crédits par et liquidations de participations dans les entreprises et institutions et institutions financières	1.000.000	0,00	-1.000.000,00	-100,00
96	Produits des emprunts publics consolidés	300	2.281.082.477,45	2.281.082.177,45	760.360.725,82
		8.437.954.473,00	11.479.989.154,85	3.042.034.681,85	36,05

Tableau 13: Dépenses budget 2008 et compte 2008

Code	Classes des comptes	Budget 2008	Compte 2008	Différence montant	Différence %
10	Dépenses non ventilées	40.688.349	40.688.349,00	0,00	0,00
11	Salaires et charges sociales	1.589.341.697	1.534.097.184,38	-55.244.512,62	-3,48
12	Achat de biens non durables et de services	355.341.805	350.935.466,45	-4.406.338,55	-1,24
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	20.708.000	20.387.647,97	-320.352,03	-1,55
21	Intérêts de la dette publique	29.000.000	29.000.000,00	0,00	0,00
23	Intérêts imputés en débit	600.100	782.816,47	182.716,47	30,45
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	8.251.695	7.520.375,70	-731.319,30	-8,86
31	Subventions d'exploitation	278.409.738	298.914.295,64	20.504.557,64	7,36
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	184.907,754	183.325.832,27	-1.581.921,73	-0,86
33	Transferts de revenus aux administrations privées	251.306.144	248.698.130,05	-2.608.013,95	-1,04
34	Transferts de revenus aux ménages	286.981.126	300.490.727,62	13.509.601,62	4,71
35	Transferts de revenus à l'étranger	128.722.637	128.526.914,51	-195.722,49	-0,15
36	Impôts indirects et „prélèvements“	100	0,00	-100,00	-100,00
37	Impôts directs non ventilés	600.000	673.246,00	73.246,00	12,21
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	265.099.061	296.415.330,93	31.316.269,93	11,81
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	3.053.156.445	3.173.240.391,53	120.083.946,53	3,93
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	113.990.300	133.172.862,07	19.182.562,07	16,83
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	58.366.165	58.112.806,00	-253.359,00	-0,43
51	Transferts de capitaux aux entreprises	71.011.588	52.332.045,47	-18.679.542,53	-26,30
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	10.905.325	5.312.461,73	-5.592.863,27	-51,29
53	Transferts de capitaux aux ménages	33.930.244	24.686.753,47	-9.243.490,53	-27,24
54	Transferts de capitaux à l'étranger	13.125.124	12.672.190,96	-452.933,04	-3,45
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	1.115.521	2.198.322,18	1.082.801,18	97,07
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	49.948.870	55.864.231,80	5.915.361,80	11,84
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	3.715.788	7.046.019,85	3.330.231,85	89,62
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	13.785.200	33.452.001,79	19.666.801,79	142,67
72	Construction de bâtiments	8.560.000	20.181.673,24	11.621.673,24	135,77
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	96.683.240	77.055.691,77	-19.627.548,23	-20,30
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	66.712.589	63.904.735,27	-2.807.853,73	-4,21
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	6.110.500	2.454.537.401,00	2.448.426.901,00	40.069,17
83	Octrois de crédits aux ménages	50.000	50.000,00	0,00	0,00

Code	Classes des comptes	Budget 2008	Compte 2008	Différence montant	Différence %
84	Octrois de crédits aux et participations à l'étranger	10.000.500	10.000.000,00	-500,00	0,00
91	Remboursement de la dette publique	100.000	100.000,00	0,00	0,00
93	Dotations de fonds de réserve	1.592.296.634	1.771.996.797,34	179.700.163,34	11,29
		8.643.522.239	11.396.372.702,46	2.752.850.463,46	31,85

Tableau 14: Recettes compte 2007 et compte 2008

Code	Classes de comptes	Compte 2007	Compte 2008	Différence montant	Différence %
10	Recettes non ventilées	3.893.966,34	10.279.437,54	6.385.471,20	163,98
11	Remboursements de dépenses de personnel	20.980.827,17	35.093.724,63	14.112.897,46	67,27
12	Remboursements de dépenses d'exploitation et de fonctionnement	593.291,81	551.625,53	-41.666,28	-7,02
14	Remboursements de dépenses de réparation et d'entretien des routes et d'ouvrages hydrauliques n'augmentant pas la valeur	2.368.734,13	2.353.245,24	-15.488,89	-0,65
16	Vente de biens non durables et de services	120.385.668,42	97.290.847,83	-23.094.820,59	-19,18
17	Vente de biens militaires durables	0,00	12.143.872,17	12.143.872,17	0,00
26	Intérêts de créance	63.341.103,94	98.267.836,30	34.926.732,36	55,14
27	Bénéfices d'exploitation d'entreprises publiques	0,00	0,00	0,00	0,00
28	Autres produits du patrimoine	124.028.597,31	128.867.631,82	4.839.034,51	3,90
29	Intérêts imputés en crédit	1.460.843,66	1.195.278,00	-265.565,66	-18,18
34	Remboursements de transferts de revenus aux ménages	3.476.471,59	3.520.287,61	43.816,02	1,26
36	Impôts indirects et prélèvements	3.974.056.389,56	4.101.421.256,55	127.364.866,99	3,20
37	Impôts directs	4.294.160.982,68	4.591.593.268,58	297.432.285,90	6,93
38	Autres transferts de revenus	43.786.887,43	33.202.662,83	-10.584.224,60	-24,17
39	Transferts de revenus à l'étranger	8.238.501,27	7.435.603,54	-802.897,73	-9,75
42	Part de communes dans les pensions et rentes sociales	874.857,28	885.167,52	10.310,24	1,18
53	Remboursements de transferts de capitaux aux ménages	12.635.087,48	7.237.532,41	-5.397.555,07	-42,72
56	Impôts en capital	46.408.610,47	52.870.568,82	6.461.958,35	13,92
57	Autres transferts de capitaux des entreprises	27.588,43	27.288,75	-299,68	-1,09
58	Autres transferts de capitaux des administrations privées et des ménages	589.249,64	1.293.956,21	704.706,57	119,59
59	Transferts en capital à l'étranger	1.625.397,26	8.778.547,70	7.153.150,44	440,09
76	Vente de terrains et bâtiments	12.366.162,44	4.133.870,92	-8.232.291,52	-66,57
77	Vente d'autres biens d'investissement et de biens incorporels	365.397,10	463.166,90	97.769,80	26,76
84	Remboursements de crédits octroyés à l'étranger	0,00	0,00	0,00	0,00

Code	Classes de comptes	Compte 2007	Compte 2008	Différence montant	Différence %
86	Remboursements de crédits par et liquidations de participations dans les entreprises et institutions et institutions financières	0,00	0,00	0,00	0,00
96	Produits des emprunts publics consolidés	82.477,45	2.281.082.477,45	2.281.000.000,00	2.765.604,42
		8.735.747.092,86	11.479.989.154,85	2.744.242.061,99	31,41

Tableau 15: Dépenses compte 2007 et compte 2008

Code	Classes de comptes	Compte 2007	Compte 2008	Différence montant	Différence %
10	Dépenses non ventilées	39.440.953,06	40.688.349,00	1.247.395,94	3,16
11	Salaires et charges sociales	1.467.893.266,70	1.534.097.184,38	66.203.917,68	4,51
12	Achat de biens non durables et de services	332.701.644,89	350.935.466,45	18.233.821,56	5,48
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	20.112.586,50	20.387.647,97	275.061,47	1,37
21	Intérêts de la dette publique	30.178.000,00	29.000.000,00	-1.178.000,00	-3,90
23	Intérêts imputés en débit	579.701,11	782.816,47	203.115,36	35,04
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	6.700.301,45	7.520.375,70	820.074,25	12,24
31	Subventions d'exploitation	323.697.625,49	298.914.295,64	-24.783.329,85	-7,66
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	178.623.914,74	183.325.832,27	4.701.917,53	2,63
33	Transferts de revenus aux administrations privées	230.389.197,52	248.698.130,05	18.308.932,53	7,95
34	Transferts de revenus aux ménages	280.335.158,01	300.490.727,62	20.155.569,61	7,19
35	Transferts de revenus à l'étranger	97.179.730,46	128.526.914,51	31.347.184,05	32,26
36	Impôts indirects et „prélèvements“	0,00	0,00	0,00	0,00
37	Impôts directs non ventilés	611.756,00	673.246,00	61.490,00	10,05
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	214.168.588,39	296.415.330,93	82.246.742,54	38,40
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	2.760.451.010,83	3.173.240.391,53	412.789.380,70	14,95
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	103.230.898,04	133.172.862,07	29.941.964,03	29,00
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	55.837.463,62	58.112.806,00	2.275.342,38	4,07
51	Transferts de capitaux aux entreprises	85.233.630,64	52.332.045,47	-32.901.585,17	-38,60
52	Transferts de capitaux aux administrations privées	4.710.680,78	5.312.461,73	601.780,95	12,77
53	Transferts de capitaux aux ménages	28.640.747,59	24.686.753,47	-3.953.994,12	-13,81
54	Transferts de capitaux à l'étranger	10.877.067,08	12.672.190,96	1.795.123,88	16,50
62	Transferts de capitaux aux administrations de sécurité sociale	1.412.857,89	2.198.322,18	785.464,29	55,59
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	33.990.486,70	55.864.231,80	21.873.745,10	64,35
64	Transferts de capitaux aux écoles privées	14.474.614,49	7.046.019,85	-7.428.594,64	-51,32

Code	Classes de comptes	Compte 2007	Compte 2008	Différence montant	Différence %
71	Achat de terrains et bâtiments dans le pays	50.835.772,27	33.452.001,79	-17.383.770,48	-34,20
72	Construction de bâtiments	19.405.458,02	20.181.673,24	776.215,22	4,00
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	76.602.383,60	77.055.691,77	453.308,17	0,59
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	57.507.745,90	63.904.735,27	6.396.989,37	11,12
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	15.040.980,00	2.454.537.401,00	2.439.496.421,00	16.219,00
83	Octrois de crédits aux ménages	50.000,00	50.000,00	0,00	0,00
84	Octrois de crédits aux et participations à l'étranger	13.500.000,00	10.000.000,00	-3.500.000,00	-25,93
91	Remboursement de la dette publique	55.000.000,00	100.000,00	-54.900.000,00	-99,82
93	Dotations de fonds de réserve	1.674.746.543,65	1.771.996.797,34	97.250.253,69	5,81
		8.284.160.765,42	11.396.372.702,46	3.112.211.937,04	37,57

1.4 Les fonds spéciaux

Dans le présent chapitre, la Cour passe en revue la situation financière des fonds spéciaux telle qu'elle se présente pour l'exercice 2008.

1.4.1 La situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

Le tableau ci-après renseigne sur les recettes et les dépenses effectives des fonds spéciaux de l'Etat au cours de l'exercice 2008. Il en ressort que les recettes dépassent les dépenses de quelque 142,39 millions d'euros.

Tableau 16: Evolution des avoirs des fonds spéciaux

Désignation du Fonds	Avoirs au 1.1.2008	Alimentation budgétaire	Recettes	Dépenses	Avoirs au 31.12.2008
Fonds de la coopération au développement	14.973.440	156.483.478	156.764.610	163.297.250	8.440.800
Fonds d'équipement militaire	109.593.081	34.650.000	34.650.000	35.006.988	109.236.094
Fonds pour les monuments historiques	16.790.690	20.000.000	20.000.000	7.102.254	29.688.435
Fonds de réserve pour la crise	21.715.473	0	0	0	21.715.473
Fonds de la dette publique	61.551.823	39.100.000	39.100.000	36.609.725	64.042.098
Fonds de pension	5.431.245	343.500.000	459.482.879	455.709.026	9.205.098
Fonds communal de dotation financière	0	439.612.998	691.353.092	691.353.092	0
Fonds de la pêche	343.806	63.925	63.925	131.101	276.630
Fonds cynégétique	618.511	32.079	32.079	0	650.590
Fonds pour la gestion de l'eau	27.070.669	15.000.000	65.000.000	64.835.051	27.235.618
Fonds des eaux frontalières	1.088.740	71.768	71.768	32.146	1.128.362
Fonds d'équipement sportif national	31.458.259	19.000.000	19.000.000	15.012.168	35.446.092
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	100.950.973	63.500.000	63.500.000	72.583.643	91.867.330
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	419.493	100	7.965	14.512	412.947
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	42.425.675	6.825.000	6.825.000	14.160.947	35.089.728

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 1.1.2008</i>	<i>Alimentation budgétaire</i>	<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Avoirs au 31.12.2008</i>
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	147.784.785	33.500.000	33.500.000	40.875.870	140.408.915
Fonds de la chasse	159	308.284	308.284	308.415	27
Fonds pour la protection de l'environnement	38.280.507	7.500.000	7.500.000	12.816.776	32.963.731
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	76.725.070	10.500.000	103.331.032	5.926.864	174.129.238
Fonds pour l'emploi	54.866.009	264.610.831	494.597.941	384.665.013	164.798.937
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	11.610.109	52.000.000	59.442.920	57.531.052	13.521.977
Fonds d'investissements publics administratifs	90.272.941	48.300.000	48.300.000	75.093.518	63.479.423
Fonds d'investissements publics scolaires	179.885.274	44.100.000	44.100.000	111.820.495	112.164.779
Fonds des routes	73.771.976	10.500.000	111.943.033	82.992.188	102.722.821
Fonds du rail	213.607.297	110.500.000	305.689.621	275.177.429	244.119.489
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	38.136.170	3.500.000	3.500.000	720.404	40.915.766
Fonds pour la loi de garantie	96.868.379	7.350.000	14.359.886	54.731.334	56.496.931
Fonds pour la promotion touristique	1.108.397	7.500.000	7.500.000	2.569.171	6.039.226
Fonds pour la réforme communale	1.973	2.080.000	2.080.000	2.078.487	3.487
Fonds social culturel	4.058	760.000	760.000	759.910	4.148
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	17.498.477	65.025.000	65.025.000	51.482.815	31.040.662
Total	1.474.853.459	1.805.873.463	2.857.789.035	2.715.397.643	1.617.244.851

Différence entre recettes et dépenses:

142.391.392

Source chiffres: Compte général provisoire 2008 (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

Au niveau de l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, une augmentation de 9,65% est à constater au cours de l'exercice 2008, à savoir:

- avoirs des fonds spéciaux en début d'exercice 2008: 1.474.853.459 €
- avoirs des fonds spéciaux en fin d'exercice 2008: 1.617.244.851 €
- augmentation des avoirs des fonds spéciaux: 142.391.392 €

Par contre, les projections des recettes et des dépenses du projet de budget 2008 ont tablé sur une diminution de 33,08% des avoirs des fonds. Ceci s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux ont été plus importantes que prévues et que l'évolution des dépenses a été moins prononcée que prévue en 2008.

La Cour tient à rappeler qu'au cours de l'exercice 2008, des emprunts au total de 200 millions d'euros ont été crédités sur le Fonds du rail et le Fonds des routes. Déduction faite de ces emprunts, l'accroissement des avoirs des fonds spéciaux se transformerait en une diminution de l'ordre de 3,91% pour atteindre quelque 1.417 millions d'euros.

Par ailleurs, il est à noter que le projet de loi No 5789 relative à l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice 2006 prévoit des alimentations supplémentaires de six fonds spéciaux à hauteur de 240 millions d'euros. Etant donné que la loi y relative n'a pas encore été votée, ces alimentations ne sont pas incluses dans les avoirs des fonds spéciaux en début d'exercice. Pourtant, au niveau des recettes des fonds spéciaux, deux avances de 50 millions d'euros en provenance de ces recettes supplémentaires sont créditées au Fonds pour l'emploi et au Fonds pour la gestion de l'eau.

Finalement, dans le cadre du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, le Gouvernement a proposé d'affecter l'excédent des recettes de l'exercice 2007 à hauteur de 450 millions au renforcement des moyens financiers des fonds spéciaux de l'Etat. Un

projet de loi séparé, qui reste encore à être déposé, prévoit des alimentations supplémentaires de certains fonds spéciaux à charge de cet exercice:

• Fonds d'investissements publics administratifs	75 millions €
• Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	10 millions €
• Fonds du rail	95 millions €
• Fonds des routes	50 millions €
• Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	50 millions €
• Fonds pour la gestion de l'eau	70 millions €
• Fonds pour la protection de l'environnement	30 millions €
• Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	40 millions €
• Fonds d'équipement militaire	30 millions €

1.4.1.1 L'évolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat

D'après les projets de budget de 2008 et 2009, les évolutions prévisionnelles des recettes des fonds spéciaux pour l'exercice 2008 ont été les suivantes:

• recettes 2008 d'après le projet de budget 2008:	2.531.410.623 €
• recettes 2008 d'après le projet de budget 2009:	2.516.925.259 €
• recettes 2008 d'après le compte général 2008:	2.857.789.035 €

Il y a lieu de constater que les recettes des fonds spéciaux réalisées au cours de l'exercice 2008 sont supérieures de 12,89% par rapport aux estimations du projet de budget 2008 et de 13,54% par rapport aux estimations du projet de budget 2009.

Le tableau ci-après fournit une comparaison des recettes projetées et des recettes effectives des divers fonds spéciaux de l'Etat en 2007.

Tableau 17: Evolution des recettes des fonds spéciaux

Désignation du Fonds	Recettes 2008 (projet de budget 2008)	Recettes 2008 (compte général 2008)	Variation: compte général 2008 - projet de budget 2008	
			en euros	en %
Fonds de la coopération au développement	156.483.478	156.764.610	281.132	0,18%
Fonds d'équipement militaire	34.650.000	34.650.000	0	0,00%
Fonds pour les monuments historiques	10.000.000	20.000.000	10.000.000	100,00%
Fonds de réserve pour la crise	100	0	-100	-100,00%
Fonds de la dette publique	39.100.000	39.100.000	0	0,00%
Fonds de pension	466.546.000	459.482.879	-7.063.121	-1,51%
Fonds communal de dotation financière	588.517.500	691.353.092	102.835.592	17,47%
Fonds de la pêche	63.925	63.925	0	0,00%
Fonds cynégétique	32.079	32.079	0	0,00%
Fonds pour la gestion de l'eau	15.000.000	65.000.000	50.000.000	333,33%
Fonds des eaux frontalières	71.768	71.768	0	0,00%
Fonds d'équipement sportif national	19.000.000	19.000.000	0	0,00%
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	63.500.000	63.500.000	0	0,00%
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	5.100	7.965	2.865	56,18%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	6.825.000	6.825.000	0	0,00%

Désignation du Fonds	Recettes 2008 (projet de budget 2008)	Recettes 2008 (compte général 2008)	Variation: compte général 2008 - projet de budget 2008	
			en euros	en %
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	33.500.000	33.500.000	0	0,00%
Fonds de la chasse	308.284	308.284	0	0,00%
Fonds pour la protection de l'environnement	7.500.000	7.500.000	0	0,00%
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	102.500.000	103.331.032	831.032	0,81%
Fonds pour l'emploi	360.657.000	494.597.941	133.940.941	37,14%
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	65.661.411	59.442.920	-6.218.491	-9,47%
Fonds d'investissements publics administratifs	48.300.000	48.300.000	0	0,00%
Fonds d'investissements publics scolaires	44.100.000	44.100.000	0	0,00%
Fonds des routes	110.500.000	111.943.033	1.443.033	1,31%
Fonds du rail	277.165.718	305.689.621	28.523.903	10,29%
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	3.500.000	3.500.000	0	0,00%
Fonds pour la loi de garantie	14.048.260	14.359.886	311.626	2,22%
Fonds pour la promotion touristique	7.500.000	7.500.000	0	0,00%
Fonds pour la réforme communale	800.000	2.080.000	1.280.000	160,00%
Fonds social culturel	550.000	760.000	210.000	38,18%
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	55.025.000	65.025.000	10.000.000	18,17%
Total	2.531.410.623	2.857.789.035	326.378.412	12,89%

Source chiffres: projet de budget 2008, compte général provisoire 2008 (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

La différence entre les recettes des fonds spéciaux renseignées dans le projet de budget 2008 et le compte général 2008 se chiffre à 326,38 millions d'euros. Elle s'explique essentiellement de la façon suivante:

- prise en compte d'alimentations supplémentaires résultant des dépassements à hauteur de quelque 184 millions d'euros des crédits non limitatifs d'alimentation des fonds spéciaux suivants:
 - Fonds pour l'emploi 101,32 millions €
 - Fonds communal de dotation financière 61,23 millions €
 - Fonds pour les monuments historiques 10,00 millions €
 - Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat 10,00 millions €
 - Fonds pour la réforme communale 1,28 million €
 - Fonds social culturel 0,21 million €
- prise en compte de recettes supplémentaires résultant d'avances sur l'affectation de l'excédent des recettes de l'exercice 2006 (projet de loi No 5789) à hauteur de 50 millions d'euros en faveur du Fonds pour l'emploi et de 50 millions d'euros pour le Fonds de la gestion de l'eau.

1.4.1.2 L'évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat

Les projets de budget de 2008 et 2009 contiennent également des projections concernant les dépenses annuelles des fonds spéciaux pour l'exercice 2008, à savoir:

- dépenses 2008 d'après le projet de budget 2008: 2.964.733.480 €
- dépenses 2008 d'après le projet de budget 2009: 2.908.568.485 €
- dépenses 2008 d'après le compte général 2008: 2.715.397.643 €

La Cour constate donc que l'évolution des dépenses a été moins rapide que prévue, la variation des dépenses entre le projet de budget 2008 et le compte général 2008 étant de -8,41%.

Le tableau ci-après représente la comparaison des dépenses projetées et des dépenses effectives des divers fonds spéciaux de l'Etat en 2008.

Tableau 18: Evolution des dépenses des fonds spéciaux

Désignation du Fonds	Dépenses 2008 (projet de budget 2008)	Dépenses 2008 (compte général 2008)	Variation: compte général 2008 - projet de budget 2008	
			en euros	en %
Fonds de la coopération au développement	174.596.632	163.297.250	-11.299.382	-6,47%
Fonds d'équipement militaire	52.120.000	35.006.988	-17.113.012	-32,83%
Fonds pour les monuments historiques	11.407.500	7.102.254	-4.305.246	-37,74%
Fonds de réserve pour la crise	0	0	0	-
Fonds de la dette publique	37.355.673	36.609.725	-745.948	-2,00%
Fonds de pension	466.546.000	455.709.026	-10.836.974	-2,32%
Fonds communal de dotation financière	588.517.500	691.353.092	102.835.592	17,47%
Fonds de la pêche	145.000	131.101	-13.899	-9,59%
Fonds cynégétique	0	0	0	-
Fonds pour la gestion de l'eau	70.000.000	64.835.051	-5.164.949	-7,38%
Fonds des eaux frontalières	221.500	32.146	-189.354	-85,49%
Fonds d'équipement sportif national	22.045.242	15.012.168	-7.033.074	-31,90%
Fonds pour le financement des infrastructures sociofamiliales	100.000.000	72.583.643	-27.416.357	-27,42%
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	35.000	14.512	-20.488	-58,54%
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	19.113.500	14.160.947	-4.952.553	-25,91%
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	62.762.484	40.875.870	-21.886.614	-34,87%
Fonds de la chasse	308.500	308.415	-85	-0,03%
Fonds pour la protection de l'environnement	22.122.527	12.816.776	-9.305.751	-42,06%
Fonds de financement des mécanismes de Kyoto	90.000.000	5.926.864	-84.073.136	-93,41%
Fonds pour l'emploi	405.708.000	384.665.013	-21.042.987	-5,19%
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	73.839.121	57.531.052	-16.308.069	-22,09%
Fonds d'investissements publics administratifs	87.593.717	75.093.518	-12.500.199	-14,27%
Fonds d'investissements publics scolaires	75.173.439	111.820.495	36.647.056	48,75%
Fonds des routes	129.861.000	82.992.188	-46.868.812	-36,09%
Fonds du rail	373.092.996	275.177.429	-97.915.567	-26,24%
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	3.250.000	720.404	-2.529.596	-77,83%
Fonds pour la loi de garantie	45.239.199	54.731.334	9.492.135	20,98%
Fonds pour la promotion touristique	7.301.150	2.569.171	-4.731.979	-64,81%
Fonds pour la réforme communale	800.000	2.078.487	1.278.487	159,81%
Fonds social culturel	0	759.910	759.910	-

Désignation du Fonds	Dépenses 2008 (projet de budget 2008)	Dépenses 2008 (compte général 2008)	Variation: compte général 2008 - projet de budget 2008	
			en euros	en %
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	45.577.800	51.482.815	5.905.015	12,96%
Total	2.964.733.480	2.715.397.643	-249.335.837	-8,41%

Source chiffres: projet de budget 2008, compte général provisoire 2008 (aux erreurs d'arrondi près); tableau: Cour des comptes

1.5 L'exécution du budget des dépenses

Les chiffres repris dans le présent chapitre ont été communiqués par la Direction du contrôle financier (DCF), qui assure le contrôle a priori des dépenses de l'Etat en vertu notamment de l'article 24 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.

Au cours de l'exercice budgétaire 2008, les contrôleurs financiers ont validé 218.860 opérations (219.886 en 2007) dont 29.828 engagements et 189.032 ordonnances. Etant donné que certaines dépenses ont fait l'objet d'ordonnances collectives, le nombre de créances est plus élevé. Pour l'exercice 2008, il s'élève au total à 448.791 paiements (446.841 paiements en 2007) représentant un montant ordonnancé de 19.232.830.698,86 euros (15.478.610.322 euros en 2007).

A première vue, ce montant dépasse significativement le total du budget voté. Or, le total des ordonnances visées par les contrôleurs financiers recouvre outre le budget des dépenses courantes et en capital également les dépenses pour ordre et les dépenses à charge des fonds spéciaux.

Le total du montant engagé au cours de l'exercice 2008 s'élève à 37.484.541.088,39 euros (29.059.435.155 euros en 2007). Ce chiffre élevé s'explique par le fait qu'au niveau des engagements sur crédits sans distinction d'exercice, les ordonnateurs ont la possibilité de majorer d'office le disponible à engager de 33% et, après avoir recueilli l'accord du ministre du Trésor et du Budget, de tout montant qui leur semble justifié.

Le tableau et le graphique ci-dessous donnent un aperçu du nombre des engagements et des ordonnances émis au cours des différents mois de l'exercice, y compris ceux de la période complémentaire.

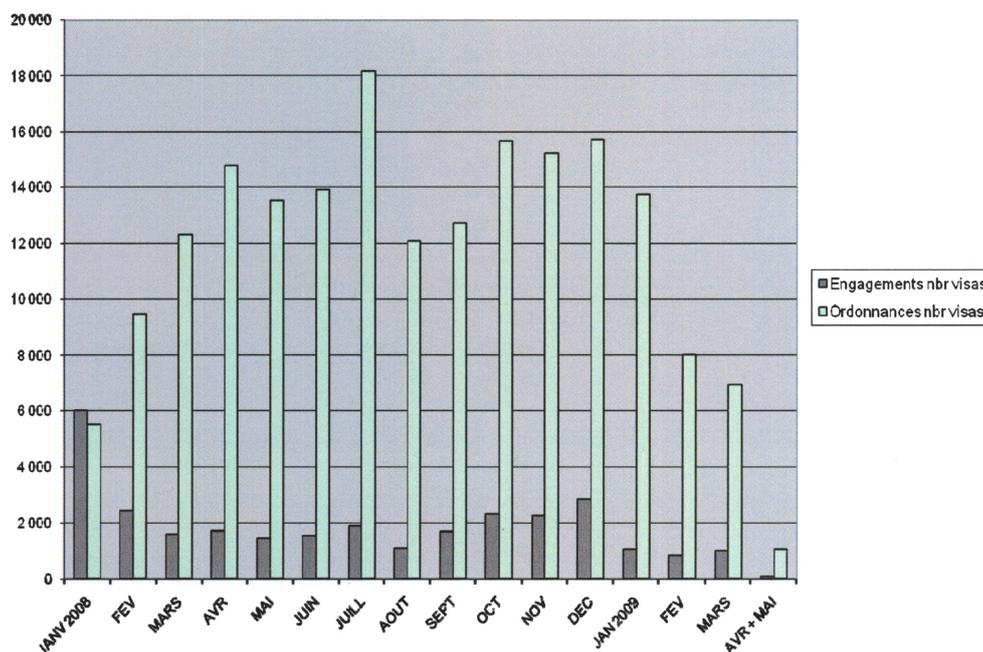
Tableau 19: Engagements et ordonnances – nombre de visas et de pièces

Mois	Engagements			Ordonnances		
	Nbre visas	Nbre pièces	Montant engagements	Nbre visas	Nbre pièces	Montant ordonnances
Budget 2008						
Janvier 2008	6.014	6.580	14.698.745.418	5.517	9.279	1.718.284.678
Février	2.438	3.169	2.084.893.618	9.470	22.502	811.781.970
Mars	1.612	1.885	519.826.144	12.342	28.701	726.540.667
Avril	1.706	2.147	406.133.452	14.815	36.964	641.115.451
Mai	1.453	1.803	356.146.457	13.539	32.793	922.813.635
Juin	1.549	1.940	287.525.991	13.924	30.808	872.864.101
Juillet	1.877	2.255	516.105.800	18.166	39.654	1.229.820.532
Août	1.085	1.303	190.098.352	12.088	29.275	273.544.901
Septembre	1.676	1.993	350.639.405	12.730	29.625	1.080.372.738
Octobre	2.320	2.792	388.437.552	15.675	34.622	533.146.033
Novembre	2.261	2.625	906.800.996	15.231	38.264	444.963.498
Décembre	2.850	3.377	6.441.913.407	15.745	39.743	3.505.881.002
Janvier 2009	1.064	1.537	861.478.174	13.770	29.177	317.409.738
Février	851	935	212.099.548	8.014	19.765	938.519.143

Mois	Engagements			Ordonnances		
	Nbre visas	Nbre pièces	Montant engagements	Nbre visas	Nbre pièces	Montant ordonnances
Budget 2008						
Mars	1.001	1.105	9.119.866.342	6.946	25.328	2.927.891.652
Avril	68	78	43.635.042	1.050	2.281	2.187.767.952
Mai	3	3	100.195.391	10	10	100.113.008
Total	29.828	35.527	37.484.541.088	189.032	448.791	19.232.830.699

Source chiffres: DCF; tableau: Cour des comptes

Graphique 20: Nombre d'engagements et d'ordonnances



Source chiffres: DCF; graphique: Cour des comptes

Les tableaux qui suivent renseignent sur le total du nombre de pièces et des montants engagés, voire ordonnancés après la clôture légale de l'exercice 2008, qui est fixée au 31 décembre 2008 pour les engagements et, en principe, au 31 mars 2009 pour les ordonnancements.

Selon la DCF, les opérations en matière d'engagements concernent des modifications d'engagements autorisés avant le 31 décembre 2008. Ces modifications seraient nécessaires pour permettre à l'ordonnateur d'ajuster l'engagement au montant de la créance à payer.

La saisie d'un nouvel engagement au-delà du 31 décembre 2008 est par contre subordonnée à une demande écrite auprès du ministre du Trésor et du Budget qui, de cas en cas, autorise la saisie des engagements en question.

Notons que la loi budgétaire pour l'exercice 2008 a prévu à son article 43 une disposition visant à prolonger au titre de l'exercice 2008 la période complémentaire d'un mois. Ainsi, par dérogation à l'article 9(1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, les opérations relatives à l'ordonnancement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 31 mars de l'année suivante. Les opérations relatives au paiement des dépenses peuvent se prolonger jusqu'au 30 avril de l'année suivante.

Tableau 21: Montants engagés de janvier à mai 2009

Mois	Nombre de pièces	% par rapport au total pièces engagées (35.527)	Montants engagés	% par rapport au montant total engagements (37.484.541.088)
Janvier	1.537	4,33%	861.478.174	2,30%
Février	935	2,63%	212.099.548	0,56%
Mars	1.105	3,11%	9.119.866.342	24,33%
Avril	78	0,22%	43.635.042	0,12%
Mai	3	0,01%	100.195.391	0,27%
Total	3.658	10,30%	10.337.274.497	27,58%

Source chiffres: DCF; tableau: Cour des comptes

Tableau 22: Montants ordonnancés en avril et mai 2009

Mois	Nombre de pièces	% par rapport au total pièces ordonnancées (448.791)	Montants ordonnancés	% par rapport au montant total ordonnances (19.232.830.699)
Avril et Mai	2.291	0,51%	2.287.880.960	11,90%

Source chiffres: DCF; tableau: Cour des comptes

Aux termes de l'article 24 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, le contrôleur financier est appelé à procéder à un contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement de toutes les dépenses ayant pour objet de constater:

- la disponibilité des crédits;
- l'exactitude de l'imputation budgétaire et comptable;
- la conformité de la dépense aux lois, règlements, conventions et décisions gouvernementales ou ministérielles;
- la régularité des pièces justificatives;
- l'exécution correcte des contrôles internes par l'administration et le respect des procédures.

D'après l'article 55(2) de la même loi, le contrôleur financier refuse son visa à l'égard d'une proposition d'engagement si, à son avis, les conditions prévues à l'article 24 ne sont pas remplies.

Au cours de l'exercice budgétaire 2008, l'intervention des contrôleurs financiers s'est traduite par 272 refus de visa (257 refus de visa en 2007). Suite aux observations et réponses transmises par l'ordonnateur, 68 refus ont été réitérés par la DCF (51 refus réitérés en 2007). Finalement, 51 décisions de passer outre au refus de visa ont été prises par arrêtés motivés des ministres des départements ordonnateurs (33 décisions de passer outre en 2007).

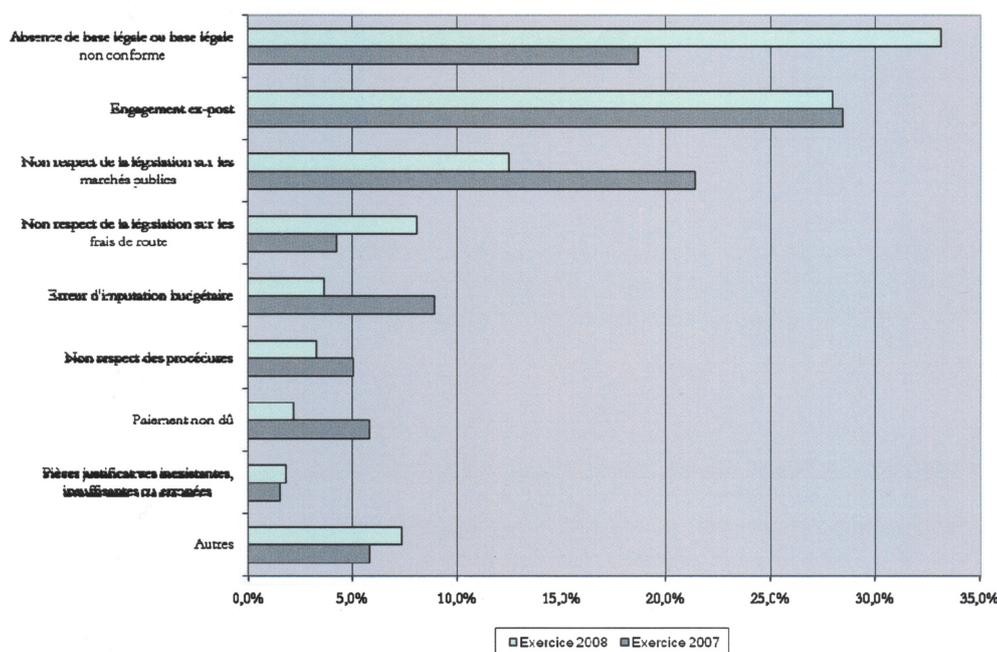
La répartition des refus de visa en fonction du motif du refus est présentée au tableau ci-dessous.

Tableau 23: Refus de visa en fonction du motif de refus

Motif de refus de visa	Exercice 2007		Exercice 2008	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Absence de base légale ou base légale non conforme	48	18,7%	90	33,1%
Engagement ex post	73	28,4%	76	27,9%
Non-respect de la législation sur les marchés publics	55	21,4%	34	12,5%
Non-respect de la législation sur les frais de route	11	4,3%	22	8,1%
Erreur d'imputation budgétaire	23	8,9%	10	3,7%
Non-respect des procédures	13	5,1%	9	3,3%
Paiement non dû	15	5,8%	6	2,2%
Pièces justificatives inexistantes, insuffisantes ou erronées	4	1,6%	5	1,8%
Autres	15	5,8%	20	7,4%
Total	257	100,0%	272	100,0%

Source chiffres: DCF; tableau: Cour des comptes

Graphique 24: Refus de visa – répartition en %



Source chiffres: DCF; graphique: Cour des comptes

Lorsqu'en cas de refus de visa, l'ordonnateur veut maintenir la proposition d'engagement ou l'ordonnance de paiement, il transmet ses observations au contrôleur financier qui accorde ou refuse son visa dans un délai de six jours ouvrables à partir du jour de la réception de ces observations. Si le contrôleur financier réitère son refus, le ministre du département ordonnateur peut, par un arrêté motivé, passer outre au refus de visa.

Le tableau ci-après reprend par ministère le nombre de premiers refus, de deuxièmes refus et de décisions de passer outre aux refus de visa. A noter que les décisions de passer outre relatives aux rémunérations du personnel de l'Etat ont été prises par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative (le cas échéant conjointement avec le ministre ordonnateur).

Tableau 25: Refus de visa par ministère

Ministère		1er refus	2ème refus	Passer outre	dont dépenses personnel
00	Etat	9	1	1	1
01	Affaires étrangères et Immigration	35	7	3	1
02/03	Culture, Enseignement supérieur et Recherche	42	2	0	0
04/05/06	Finances, Trésor et Budget	11	6	6	5
07	Justice	16	2	1	1
08	Fonction publique et Réforme administrative	22	9	8	8
09	Intérieur et Aménagement du territoire	6	1	1	1
10/11	Education nationale et Formation professionnelle	23	10	10	10
12/13	Famille et Intégration	17	3	1	1
14	Santé	5	0	0	0
15	Environnement	10	3	3	0
16	Travail et Emploi	10	2	3	0
19	Agriculture, Viticulture et Développement rural	14	4	3	1
20	Economie et Commerce extérieur	2	1	1	0
21	Classes Moyennes, Tourisme et Logement	4	2	1	0
22	Travaux publics	32	10	5	2
23	Transports	11	2	1	1
	Plusieurs	3	3	3	3
Total		272	68	51	35

Source chiffres: DCF; tableau: Cour des comptes

Au cours de l'exercice 2008, les ordonnateurs ont recouru à 51 reprises à la possibilité de passer outre au refus de visa, et ce pour les dépenses ci-après:

Tableau 26: Refus de visa ayant fait l'objet d'une décision de passer outre

Rémunérations du personnel de l'Etat	35
Engagements ex-post	5
Marchés publics	5
Frais de route et de séjour	1
Indemnités pour services extraordinaires	1
Autres	4
Total	51

Source chiffres: DCF; tableau: Cour des comptes

Bien que le ministre du département ordonnateur ait le pouvoir de passer outre au refus de visa, il reste à noter que 34 dossiers de l'exercice budgétaire 2008 n'ont pas été clôturés au 8 juillet 2009.

Tableau 27: Dossiers non clôturés

<i>Ministère</i>		<i>Dossiers non clôturés</i>
00	Etat	1
01	Affaires étrangères et Immigration	1
02/03	Culture, Enseignement supérieur et Recherche	13
07	Justice	1
10/11	Education nationale et Formation professionnelle	2
12/13	Famille et Intégration	2
14	Santé	1
15	Environnement	1
22	Travaux publics	11
23	Transports	1
Total		34

Source chiffres: DCF; tableau: Cour des comptes

Il reste finalement à signaler qu'en cas de dossier incomplet (pièce manquante, défaut de signature, erreur matérielle, etc.), le contrôleur financier, plutôt que d'émettre un refus de visa, retourne le dossier à l'ordonnateur, accompagné d'une observation appropriée. D'après les informations de la DCF, le nombre de dossiers retournés en 2008 pour des dépenses autres que de personnel s'élève à 3.299 unités (1.1.2008 au 31.1.2009).

2. Le modèle français: la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances

En France, le cadre budgétaire est fixé par la loi organique relative aux lois de finances („LOLF“). Promulguée le 1er août 2001, entrée en vigueur par étapes, elle s'applique à toute l'administration depuis le 1er janvier 2006. Depuis sa création, plusieurs modifications ont amené à sa version consolidée du 17 avril 2009.

Dans les discussions actuelles traitant du sujet de la réforme de la comptabilité publique, il est souvent fait référence à la LOLF. La Cour note que la France n'est pas le seul pays ayant introduit une culture de la performance. Dès lors, il serait intéressant de prendre également en considération les expériences d'autres pays membres de l'OCDE.

Toujours est-il que, dans le présent rapport, la Cour entend se limiter à la LOLF. Plus particulièrement, il s'agit de savoir si la LOLF est un modèle qui peut être transposé au Luxembourg. La Cour présente d'abord les grandes lignes qui caractérisent la LOLF avant d'aborder la question si la LOLF pourrait servir de modèle à une nouvelle comptabilité publique au Luxembourg.

2.1 Les objectifs poursuivis par la réforme

Avec la LOLF, le législateur français a eu pour objectif de remédier à deux faiblesses du cadre budgétaire précédemment en vigueur:

- un contrôle lacunaire de l'efficacité de la dépense publique: ainsi, les gestionnaires n'étaient pas tenus à un compte rendu mettant en évidence les résultats obtenus au regard des moyens mobilisés. Le Parlement, pour sa part, restait cantonné dans une approche quantitative des budgets reposant sur le seul volume des crédits;
- la fragmentation du budget de l'Etat en de très nombreux chapitres: l'ordonnance organique de 1959 formait un cadre de gestion rigide et peu responsabilisant, qui n'incitait pas les gestionnaires à se défaire d'une approche quantitative.

La LOLF a ainsi poursuivi deux objectifs majeurs, à savoir celui de réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité et celui de renforcer la transparence des informations sur les finances publiques.

Dans ce but, la LOLF propose une réforme en profondeur de la gestion publique par le biais des trois principaux outils suivants:

- favoriser la lisibilité des politiques publiques;
- introduire le couple liberté de gestion/responsabilité;
- mettre en place une comptabilité générale.

La LOLF est marquée de la volonté de développer une culture de gestion en responsabilisant davantage les gestionnaires et en renforçant le contrôle de l'efficacité de la dépense publique. Elle vise à confier aux gestionnaires une plus grande liberté dans l'emploi des crédits qui leur sont confiés. Le vote ne se fait plus par ministère, mais par mission comportant les programmes d'un ou de plusieurs ministères. Au sein du programme, le gestionnaire a une liberté presque complète pour affecter les crédits dont il dispose entre les différentes natures de dépenses, sauf en matière de création d'emplois et de dépenses de personnel.

La contrepartie de la plus grande liberté de gestion accordée au Gouvernement est l'obligation de rendre compte au Parlement. C'est la raison pour laquelle les gestionnaires doivent élaborer chaque année pour chaque programme autorisé par la loi de finances des projets annuels de performance (PAP), assortis d'objectifs et d'indicateurs de performance précis pour le respect desquels ils s'engagent. A l'issue de l'exercice budgétaire, dans le cadre de la loi de règlement, ils doivent rendre compte aux parlementaires précisément de l'utilisation faite des crédits qui leur ont été confiés au moyen de rapports annuels de performance (RAP), mais aussi renseigner les indicateurs de performance et indiquer les raisons pour lesquelles ils n'auraient pas, le cas échéant, atteint les objectifs fixés par la loi de finances.

Un autre instrument majeur est offert par l'introduction de la comptabilité publique. En effet, la LOLF a parallèlement modernisé en profondeur la comptabilité de l'Etat pour en faire un véritable instrument d'évaluation de sa situation financière et patrimoniale. Ainsi, la mise en place d'une comptabilité générale et d'une comptabilité d'analyse du coût, en plus de la traditionnelle comptabilité de caisse, permet aux gestionnaires d'avoir une vision plus fidèle de leurs comptes, de connaître l'état de leur patrimoine, de se projeter dans un cadre pluriannuel.

2.2 Les principaux outils de la réforme

2.2.1 Les notions-clés de la nouvelle nomenclature budgétaire

L'objectif d'une meilleure efficacité de la gestion publique, du passage d'une culture de moyens à une culture de résultats, a nécessité la définition d'une nouvelle nomenclature budgétaire autour des notions de missions, de programmes et d'actions.

a) La mission

Selon l'article 7 de la LOLF, la mission relève d'un ou de plusieurs ministères et regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique. Ainsi, par exemple, la mission consacrée à la recherche et l'enseignement supérieur couvre à elle seule sept ministères. Une mission ne peut être créée que par la loi de finances sur initiative gouvernementale. Lors de la discussion budgétaire, les parlementaires peuvent réallouer les crédits entre les programmes d'une même mission, sans toutefois en accroître le montant global.

b) Le programme

Le programme, qui ne peut être que ministériel, est désormais la nouvelle unité de spécialité et de gestion des crédits. Il constitue le deuxième niveau de regroupement des crédits après la mission et avant les actions. C'est en effet le cadre opérationnel d'exécution des crédits défini comme suit à l'article 7 de la LOLF: „Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère (...) et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.“

c) L'action

Au sein de chaque programme, les crédits sont répartis par action. Un tel classement permet d'obtenir une représentation des dépenses par destination et de conserver l'information sur leur répartition par nature.

Pour le gestionnaire, la répartition des crédits de chaque programme par action n'est qu'indicative, c'est-à-dire qu'il dispose d'une enveloppe globale de crédits fongibles sous la réserve que le plafond fixé pour les dépenses de personnel ne soit pas dépassé.

Au budget général de l'exercice 2006, 620 actions ont été intégrées au sein de 133 programmes. Ces actions, qui constituent le troisième niveau de regroupement des crédits, n'ont qu'un caractère informatif et visent à mieux identifier les composantes de politiques publiques et à en retracer les coûts.

2.2.2 L'appréciation de la performance: objectifs et indicateurs de performance

L'appréciation de la performance est au coeur de la réforme induite par la LOLF qui tend à substituer une logique de résultat à une logique de moyens. A ce titre, elle vise à modifier en profondeur les modes de gestion de l'Etat qui mènent à la nouvelle nomenclature budgétaire et accordent une grande liberté d'action aux gestionnaires.

Afin de permettre au parlement de mieux exercer son pouvoir, chaque programme comporte un certain nombre d'objectifs (en moyenne 5) qui permettent d'aborder l'action publique de différents points de vue. A ces objectifs sont associés des indicateurs (en moyenne 2) permettant d'en apprécier de manière claire et objective la réalisation. Au total, 690 objectifs et 1.400 indicateurs ont ainsi été recensés dans le budget pour 2006.

Les différentes catégories d'objectifs associés aux programmes sont:

- les objectifs d'efficacité socio-économique: ils mettent en avant les effets économiques, sociaux, environnementaux, culturels et sanitaires attendus de l'action de l'Etat. Par exemple, dans le cadre des programmes de la Police nationale et de la Gendarmerie, l'amélioration du taux d'élucidation des enquêtes;
- les objectifs de qualité de service: ils ont trait à la qualité du service rendu à l'utilisateur. Par exemple, l'amélioration de l'accueil dans les commissariats et les gendarmeries;
- les objectifs d'efficacité de gestion (ou d'efficience): ils sont liés à une volonté d'optimiser l'utilisation des moyens en les rapportant à l'activité de l'administration. Par exemple, l'optimisation de la répartition des effectifs de police et de gendarmerie, en fonction de l'évolution de la démographie et de la délinquance.

Les indicateurs de performance sont préparés pour rendre compte de la manière dont les objectifs sont atteints. Un „bon“ indicateur de performance doit être pertinent (pour permettre d'apprécier les résultats réellement obtenus), être disponible à intervalles réguliers (pour se prêter à des comparaisons), être compréhensible, de fiabilité incontestable, tout en étant élaboré à un coût raisonnable.

Tout indicateur de performance est „chiffré“: il peut s'agir d'un pourcentage (p. ex. pourcentage de satisfaction après enquête), d'un nombre en valeur absolue (p. ex. nombre d'accidentés sur la route) ou bien d'un délai (p. ex. délai moyen de paiement des dépenses de l'Etat). Dans la préparation du budget, les gestionnaires de programme discutent avec la direction du Budget des objectifs qu'ils ont en mesure de se fixer. Chaque indicateur de performance fait l'objet d'une prévision dans le PAP, qui vaudra engagement devant le Parlement, et donnera lieu à justification a posteriori au sein des RAP annexés au projet de loi de règlement, surtout si la cible n'est pas atteinte.

Tableau 28: Exemples d'indicateurs de performance

<i>Mission</i>	<i>Programme</i>	<i>Objectif</i>	<i>Indicateur</i>
Enseignement scolaire	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire	Coût des différents examens par candidat présent
Gestion et contrôle des finances publiques	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	Maîtriser les coûts de gestion des administrations financières	Rapport entre le coût des administrations financières et les masses financières qu'elles sont chargées de collecter ou de payer

<i>Mission</i>	<i>Programme</i>	<i>Objectif</i>	<i>Indicateur</i>
Sécurité	Police nationale	Améliorer l'élucidation des crimes et délits	Taux d'élucidation des grandes catégories de la délinquance
Transports	Météorologie	Améliorer la prévention des risques d'origine météorologique	Taux de pertinence de la procédure de vigilance météorologique et des bulletins marine de sécurité
Travail	Accès et retour à l'emploi	Améliorer l'efficacité de la mise en relation entre offres et demandes d'emploi en tenant compte de la variété des besoins	Proportion des entreprises globalement satisfaites des candidats présentés par l'ANPE

Alors que la Cour des comptes française a constaté dans son „rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2007“ (p. 113) que le nombre des objectifs et indicateurs est trop élevé pour pouvoir servir à l'information et au contrôle du Parlement, le projet de loi de finances pour 2008 comprend toujours 621 objectifs et 1.276 indicateurs pour couvrir l'ensemble du champ des politiques publiques.

2.2.3 Les projets annuels de performance et les rapports annuels de performance

A tout programme est associé un projet annuel de performance (PAP) qui définit les objectifs ainsi que les indicateurs de performance. Conformément à l'esprit de la LOLF, le PAP a la vocation d'enrichir substantiellement la quantité et surtout la qualité de l'information apportée au Parlement. En effet, il lui permet d'apprécier si, pour chaque programme, les objectifs fixés ex ante ont bien été atteints ex post.

Chaque PAP comprend les informations suivantes: les engagements du Gouvernement en faveur de la performance, l'évaluation des dépenses fiscales, la justification pluriannuelle des crédits, l'échéancier des crédits de paiement (CP) associés aux autorisations d'engagement (AE) et les informations relatives aux emplois, qu'ils soient rémunérés directement ou par le biais d'une subvention versée à un organisme extérieur.

Le corollaire des PAP (à joindre obligatoirement au projet de loi de finances de l'année) sont les RAP (rapports annuels de performance) qui doivent obligatoirement être joints au projet de loi de règlement. Ces documents rendent compte ex post de l'exécution des engagements pris dans les PAP.

2.2.4 Le débat d'orientation budgétaire

Depuis les années 90, le Gouvernement français a accepté dans chacune des Assemblées l'organisation au printemps d'un débat d'orientation budgétaire de l'année à venir et des perspectives à moyen terme afin d'associer plus étroitement les parlementaires à l'élaboration du projet de budget.

Ledit débat a été institutionnalisé et profondément rénové par l'article 48 de la LOLF qui impose, en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, la présentation par le Gouvernement d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques au cours du dernier trimestre de la session ordinaire.

2.2.5 La réforme de la comptabilité de l'Etat

Le contrôle de l'exécution du budget constitue une mission essentielle, puisqu'elle vise à s'assurer que les autorisations budgétaires votées par le Parlement ont bien été respectées, et permet de faire le point sur l'évolution de la situation financière de l'Etat. Dans cette perspective, le développement d'une comptabilité moderne constitue un enjeu essentiel.

La comptabilité est en effet un outil qui permet de suivre l'exécution de son budget, mais également de connaître l'évolution de son patrimoine et de retracer le coût de ses prestations. Pour les parlementaires, la comptabilité de l'Etat en vigueur avant la LOLF n'était pas satisfaisante: si elle permettait de

suivre l'exécution de la loi de finances au cours de l'exercice, elle ne fournissait en revanche que des éléments très limités sur la valeur des biens de l'Etat, le coût futur de ses engagements et les risques financiers auxquels il était exposé. La LOLF vise donc à mettre en place un système comptable plus complet, afin que les comptes de l'Etat soient „réguliers, sincères et donnent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière“ (article 27). La réforme comptable doit donc aboutir à des comptes plus transparents.

a) Les origines de la réforme comptable

A l'origine, la comptabilité publique avait principalement pour but d'assurer le respect des lois et des règlements et de veiller au respect de l'autorisation budgétaire. La comptabilité de l'Etat était une comptabilité budgétaire, ou comptabilité de caisse: elle enregistrait les recettes et les dépenses au moment où l'argent entrait ou sortait de la caisse de l'Etat. Elle ignorait largement les questions relatives aux prix de revient des actions de l'Etat, à la valorisation de son patrimoine, à ses engagements et aux risques auxquels il s'exposait. De manière générale, cette comptabilité ne constituait pas une véritable aide pour les gestionnaires publics.

A la fin des années 1990, plusieurs études ont souligné les carences du système comptable de l'Etat qui ne comportait ni compte de bilan (avec un raisonnement en termes d'actif et de passif), ni amortissements, ni provisions. Les sujets tels que le financement des retraites et la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat, qui constituent des enjeux financiers considérables, n'étaient pas correctement mesurés. Par ailleurs, lorsqu'un investissement était réalisé, son coût de fonctionnement n'était pas prévu, et son renouvellement n'était donc pas pris en compte, en l'absence d'amortissement. Les engagements de l'Etat, ses coûts de fonctionnement, les risques auxquels il s'expose et la valeur de son patrimoine étaient donc occultés, et ne faisaient pas l'objet d'études systématiques.

Lorsque les parties intéressées se sont penchées sur la réforme de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, le constat des insuffisances du système comptable de l'Etat était largement établi et partagé, notamment par rapport à ceux de la plupart des pays de l'OCDE. Le législateur a donc souhaité moderniser en profondeur la comptabilité de l'Etat, sans remettre en cause le système de comptabilité de caisse, mais en lui adjoignant d'autres images comptables afin de disposer d'un outil efficace de gestion et de suivi de la dépense publique.

b) Les nouvelles images comptables voulues par la LOLF

Les principes essentiels de la réforme de la comptabilité de l'Etat sont posés par l'article 27 de la LOLF, dont les deux premiers alinéas disposent que:

- „L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations.“
- „En outre, il met en oeuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.“

La comptabilité de caisse est donc conservée, mais s'y ajoutent une comptabilité générale (ou comptabilité d'engagement) et une comptabilité „d'analyse des coûts“. L'Etat passe donc d'une image comptable unique à une triple image comptable. L'introduction d'une comptabilité générale constitue la novation majeure concernant les comptes de l'Etat. En fait, le législateur n'a pas souhaité, à l'instar de certains pays de l'OCDE comme la Nouvelle-Zélande ou l'Australie, remplacer la comptabilité de caisse, mais la compléter.

Le choix du législateur visait à satisfaire deux exigences de transparence: le respect de l'autorisation parlementaire et le suivi de l'exécution du budget en temps réel d'une part, et la sincérité des résultats patrimoniaux d'autre part. La réforme comptable introduite par la LOLF devrait donc permettre de disposer d'une information beaucoup plus complète sur la situation et les perspectives des finances de l'Etat.

c) Les principes d'une comptabilité de caisse

Dans un système de comptabilité de caisse, les dépenses et les recettes sont rattachées à l'exercice budgétaire au cours duquel elles sont effectivement payées ou encaissées. Ce système présente l'avantage de suivre aisément le rythme des encaissements et des décaissements de l'Etat, donc sa trésorerie, et permet de déterminer à chaque instant son besoin ou sa capacité de financement.

En revanche, la comptabilité de caisse présente l'inconvénient majeur de ne pas donner toujours une image fidèle, fiable et sincère du solde budgétaire de l'Etat. Elle peut conduire à des imputations erro-

nées et inciter les ordonnateurs à différer par exemple le paiement de certaines dépenses pour dissimuler ou réduire artificiellement le déficit d'un exercice.

A compter du milieu des années 1990, des principes de comptabilité en droits constatés ont été progressivement introduits dans la comptabilité de l'Etat, s'agissant par exemple de la dette de l'Etat, du recensement de ses engagements ou de la valorisation de son patrimoine immobilier. Pour autant, cette approche patrimoniale est restée fragmentaire.

d) La comptabilité générale

Cette comptabilité, également dénommée comptabilité d'exercice, ou en „droits constatés“, est en usage dans les collectivités territoriales et les établissements publics, mais aussi dans les entreprises. L'application à l'Etat de la comptabilité générale traduit un rapprochement souhaité et assumé vers la comptabilité des entreprises: l'article 30 de la LOLF prévoit en effet que la comptabilité générale est „fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations“ et que ses règles „ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de l'action de l'Etat“.

En enregistrant les recettes et les dépenses à la date de leur „fait générateur“² et non à celle de leur encaissement ou de leur paiement, la comptabilité générale permet d'inscrire des sommes qui devront être payées ou encaissées plus tard. Elle consiste donc à retracer dans les comptes les droits et les obligations dès lors qu'ils ont acquis une valeur certaine, et permet d'introduire les notions de provision ou d'amortissement, s'agissant des dépenses futures.

Par ailleurs, la présentation des engagements hors-bilan de l'Etat, qui s'est développée au cours des dernières années, permet de connaître avec précision le montant des dettes garanties par l'Etat, des garanties liées aux missions d'intérêt général, aux opérations de cession et de restructuration d'entreprises publiques, en matière d'épargne (...). Enfin, le hors-bilan de l'Etat retrace les engagements de l'Etat au titre des retraites de ses fonctionnaires, dont l'impact financier sera considérable au cours des années à venir, compte tenu du départ à la retraite de nombreux fonctionnaires issus de la génération du baby-boom.

En améliorant l'information financière, la comptabilité en droits constatés servira à la fois le Gouvernement et les institutions de contrôle, en particulier le Parlement, en rendant les comptes plus fiables et transparents. Elle pourrait également contraindre davantage l'exécutif à assumer politiquement et sans les différer les conséquences financières de ses décisions, et permettre ainsi de mieux éclairer le vote du Parlement. Le double objectif visé par la LOLF, celui d'une gestion plus performante et celui d'une plus grande transparence et d'un contrôle parlementaire plus approfondi sur les finances de l'Etat, se retrouve ainsi rempli à travers la réforme de la comptabilité de l'Etat.

e) Des normes comptables adaptées aux spécificités de l'Etat

Un recueil des normes comptables de l'Etat a été élaboré en vue d'adapter la comptabilité générale aux spécificités de l'Etat. Les règles sont construites en référence avec les dispositions applicables aux entreprises. Certaines d'entre elles peuvent être transposées immédiatement à l'Etat, d'autres doivent être adaptées, d'autres enfin doivent être nouvellement créées, lorsqu'il s'agit de comptabiliser des opérations que ne connaissent pas les entreprises (perception de l'impôt, biens immobiliers ne pouvant être évalués par référence à une valeur de marché, s'agissant par exemple de monuments historiques ...).

f) Le patrimoine de l'Etat

Le patrimoine est généralement défini comme l'ensemble des droits et obligations relatifs à une personne, que traduit sa situation financière. Pour calculer sa situation, il convient de déterminer l'actif et le passif de cette personne ce qui, pour l'Etat, implique de tenir compte de certaines spécificités.

Si la détermination du passif de l'Etat est complexe, elle fournit des informations importantes pour apprécier la soutenabilité de la politique budgétaire, d'autant qu'elle est complétée par des données sur ses engagements hors-bilan présentés dans une annexe.

² Le fait générateur est l'événement qui conduit à la naissance d'une dette ou d'une créance. Pour les dépenses, c'est la constatation du service fait ou la réception de la facture correspondante; pour les recettes, c'est la constatation de la réalité juridique de la créance.

La connaissance de l'actif de l'Etat devrait permettre de suivre l'évolution de sa valeur et d'apprécier la manière dont l'Etat gère ses actifs financiers et corporels. Toutefois, l'évaluation des actifs de l'Etat est également complexe, compte tenu de la diversité de ses biens et de ses droits, et de la difficulté à valoriser son principal actif qui est sa capacité à lever l'impôt. Enfin, comme il n'y a pas de date de création de l'Etat, il n'existe pas de capital initial. Voilà pourquoi il faut tenir compte de spécificités importantes.

g) Le périmètre des comptes de l'Etat

Le choix qui a été effectué consiste à considérer l'Etat en tant que personne morale: le périmètre de ses comptes rassemble donc tous les services, établissements ou institutions de l'Etat non dotés de la personnalité juridique, soit les entités dont les moyens de fonctionnement sont autorisés par la loi de finances, à l'exception des établissements publics dotés de la personnalité juridique.

Les comptes individuels des entités de ce périmètre seront donc construits en fonction de normes communes. Toutefois, l'Etat possède des participations dans des sociétés, est le propriétaire des établissements publics nationaux, et finance même certaines sociétés privées pour mettre en oeuvre ses politiques. Il contrôle donc d'autres personnes juridiques et se trouve indirectement responsable de leurs obligations.

Dans un premier temps, ces entités ne sont comptabilisées que comme des participations de l'Etat. A terme, des comptes consolidés pourraient permettre de disposer d'une image plus complète des engagements de l'Etat, compte tenu notamment de son rôle de „financeur en dernier recours“.

h) La comptabilité d'analyse des coûts

Destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes, cette comptabilité d'analyse, qui se rapproche d'une comptabilité analytique, devrait permettre de connaître le coût des actions mises en oeuvre par l'Etat, et donc d'établir des comparaisons avec le secteur privé ou d'autres administrations publiques. Cet aspect de la réforme comptable s'intègre utilement dans la logique de performance.

2.2.6 La loi de règlement

La loi de règlement est juridiquement une loi de finances qui arrête le montant définitif des recettes et des dépenses de l'exercice ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. L'ambition de la LOLF consiste à en rehausser le statut pour en faire un élément essentiel du suivi de l'exécution budgétaire. La discussion du projet de loi de règlement doit devenir le „moment de vérité budgétaire“ au cours duquel le Parlement, notamment au vu des rapports annuels de performance (RAP), devrait procéder à un examen attentif de la performance de la gestion gouvernementale, programme par programme, au regard du critère de la performance.

2.2.7 Les instances de contrôle interne à l'Etat – l'intervention du contrôleur financier

En France, le rôle du contrôleur financier a significativement changé avec l'introduction de la LOLF. Avant la LOLF, le contrôleur financier intervenait au moment de l'engagement de la dépense, en apposant systématiquement un visa préalable sur les actes d'engagement.

Comme cependant la LOLF consacre l'autonomie du gestionnaire dans l'exécution du budget et prévoit une justification a posteriori de l'utilisation des crédits sur la base des performances réalisées, l'action du contrôleur financier a dû se transformer, notamment:

- en limitant la procédure de visa préalable à certains actes limitativement énumérés, „compte tenu de la nature de la dépense ou des crédits, de leur montant“;
- en ne refusant plus le visa pour un motif de légalité, mais seulement au regard de l'appréciation des conséquences budgétaires de l'acte visé.

Le contrôle financier est ainsi réorienté vers un contrôle de la soutenabilité de la dépense publique et vers l'identification des risques financiers.

3. Un modèle adapté au Luxembourg: introduction d'une nouvelle comptabilité publique

3.1 Une LOLF adaptée aux spécificités luxembourgeoises

Afin d'optimiser la gestion des deniers publics, la Cour est d'avis qu'il importe d'opérer le passage d'une logique de moyens vers une logique de résultats. Les avantages d'une nouvelle comptabilité publique ont été exposés ci-avant. Est-il toutefois souhaitable de transposer tel quel au Luxembourg le système mis en place en France ?

Les problèmes que connaît la France avec l'introduction de la LOLF sont bien documentés. Un des problèmes les plus importants qui se posent en France est celui de la surabondance d'informations.

A ce titre, l'OCDE a fait remarquer en 2004, que „les individus, et les organisations, ne peuvent exploiter efficacement qu'un certain volume d'informations à la fois. Les ministres et les hauts responsables doivent souvent prendre des décisions rapides dans un environnement politique et administratif déjà complexe. Les inonder d'informations ne rend pas nécessairement l'opération plus facile, ni plus efficace.

Les autorités publiques doivent donc décider des informations à recueillir. L'ensemble des informations que l'on peut réunir sur la performance du secteur public est pratiquement infini, et le coût de la collecte serait prohibitif. L'utilité de cette masse d'informations serait en outre limitée. Il importe de se rappeler que les objectifs de performance et les informations correspondantes ne sont pas une fin en soi: ils ne sont utiles que s'ils suscitent une meilleure performance de la part des agents publics.“

A titre d'exemple, le rapport annuel de performance (RAP) de la mission „Travail et Emploi“, annexé au projet de loi de règlement des comptes, a représenté à lui seul un volume de 264 pages pour l'exercice 2007. Or, le projet de loi de finances pour 2007 a encore comporté 33 autres missions intégrées au budget général de l'Etat avec autant de RAP à publier.

A noter que ce travail de publication se fait annuellement. A la lecture du RAP de la mission „Travail et Emploi“, force est de constater que la valeur des informations contenues n'est pas toujours très éminente. En effet, les RAP ressemblent parfois aux rapports d'activités publiés annuellement par les ministères luxembourgeois.

Un autre problème qui se pose également en France est celui de la pertinence des indicateurs de performance. C'est ainsi que le Président de la Cour des comptes française a fait remarquer en date du 30 mars 2009 qu'„il faut cependant éviter un piège: la modernisation n'est pas une vertu en soi. Elle a, comme toute entreprise humaine, ses failles et ses effets pervers. Des indicateurs qui traversent la réalité ou passent à côté de l'essentiel; des montages juridiques ou financiers qui échappent à la maîtrise des acteurs publics et se révèlent dangereux, des procédures qui, au lieu de clarifier les circuits de décision, les rendent plus opaques et moins contrôlables.“

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2007, la Cour des comptes française a noté (p. 113) que „le dispositif d'appréciation des performances demeure très insuffisant. Le nombre des objectifs (750 au total) et indicateurs (1.200) est trop élevé pour qu'ils puissent servir à l'information et au contrôle du Parlement. Beaucoup ne sont pas renseignés et, quand ils le sont, ne sont pas utilisés pour éclairer notamment la programmation budgétaire.“ La Cour des comptes française poursuit son analyse en constatant que „le nombre des indicateurs a certes baissé dans plusieurs secteurs. Mais, outre que certains ministères ont supprimé en priorité les indicateurs qui faisaient apparaître des performances médiocres ou en dégradation, ils restent souvent trop nombreux.“

C'est la raison pour laquelle la Cour luxembourgeoise est d'avis qu'il est essentiel d'étudier à fond la mise en pratique de la nouvelle loi organique en France pour éviter les erreurs commises et adapter, le cas échéant, la réforme aux nécessités luxembourgeoises. La Cour des comptes luxembourgeoise recommande d'optimiser le cadre budgétaire existant en le complétant par des instruments-clés introduits par la LOLF. Partant la Cour:

- souscrit pleinement les objectifs poursuivis par la LOLF (le développement d'une culture de résultat);
- recommande d'étoffer la maquette budgétaire actuelle par les principaux outils de la LOLF;
- préconise d'optimiser les instruments budgétaires existants, notamment ceux prévus par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.

3.1.1 Les principaux outils

Le Luxembourg se trouve dans une situation analogue à celle de la France avant la mise en place de la LOLF. En effet, malgré la réforme entamée en 1999 en matière de budget et de comptabilité de l'Etat, les carences sur le plan de l'information budgétaire sont restées importantes. En effet, la comptabilité budgétaire actuelle ne permet ni de connaître les coûts, respectivement les engagements de l'Etat, ni de déterminer les risques, ni de définir le patrimoine de l'Etat. Pour remédier à cet état des choses, la Cour propose de s'orienter par rapport aux objectifs majeurs de la LOLF et d'en reprendre les principaux outils.

a) Un budget de l'Etat simplifié et transparent

La Cour est d'avis que la maquette budgétaire que le Luxembourg connaît à l'heure actuelle (ministères, sections, articles) ne doit pas être complètement remodelée.

Tableau 29: Total des sections et articles budgétaires des exercices 2008 et 2009

Exercice	Nombre de sections	Nombre d'articles
2008	291	4.046
2009	288	4.078

A l'instar d'un des objectifs primordiaux poursuivis par la LOLF, qui a consisté à mettre fin à une fragmentation excessive du budget de l'Etat, la Cour recommande de réduire le nombre des articles budgétaires tout en ne touchant pas à l'actuelle présentation par section.

b) Une plus grande liberté de gestion

Ce nouvel aménagement du budget aura entre autres pour conséquence que les ministres bénéficieront au sein des différentes sections d'une plus grande liberté de gestion pour octroyer les crédits autorisés. Par contre, les ordonnateurs s'engageront à respecter des objectifs et indicateurs de performance préalablement souscrits.

A l'issue de l'exercice budgétaire, dans le cadre du compte général, ils devront rendre compte précisément de l'utilisation des crédits votés en fournissant des renseignements au sujet des indicateurs de performance et en indiquant les raisons pour lesquelles ils n'auront pas, le cas échéant, atteint les objectifs initialement fixés par le budget. L'obligation de rendre compte à la Chambre des députés constitue la contrepartie de la plus grande liberté de gestion accordée au Gouvernement.

Cette nouvelle architecture budgétaire entraînera évidemment la nécessité d'une réforme de la Direction du contrôle financier consistant à lui faire jouer un rôle analogue à celui du contrôleur financier français tel que décrit sous le point 2.2.7.

c) Les instruments de mesure: objectifs et indicateurs de performance

La Cour part du principe que toute politique publique doit être soumise à l'évaluation, vu que l'on ne peut véritablement agir que sur ce qu'on mesure. Donc, l'évaluation de la performance est un outil nécessaire pour mieux gouverner les politiques publiques.

Dès lors, les engagements politiques doivent être documentés par des objectifs et des indicateurs de performance. Ces instruments seront établis par les différents gestionnaires de crédit en concertation avec les responsables de l'IGF au moment de l'élaboration du projet de budget. Il appartiendra à l'IGF de veiller, lors de l'exécution du budget, au respect des indicateurs et objectifs et de faire en sorte qu'une analyse pourra être faite au moment du dépôt des comptes généraux de l'Etat.

Les administrations de l'Etat seront appelées à s'engager de manière expresse à des objectifs préalablement élaborés. Pour ce qui est des personnes ayant une personnalité distincte de l'Etat, comme par exemple les établissements publics ou les asbl, ces dernières concluront des contrats de performance avec les ministères de tutelle (p. ex.: Université du Luxembourg, Centres de recherche).

Au niveau des fonds spéciaux, il importe que les objectifs soient expressément prévus dans la loi portant création du fonds. Il appartient au ministère ou à l'administration compétente de veiller à une

interprétation restrictive de ces missions. Les indicateurs de performance seront à préciser par règlement grand-ducal.

3.1.2 *Les instruments de la loi modifiée du 8 juin 1999*

La loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat contient un certain nombre d'instruments qui permettent utilement de contrôler l'évolution des finances publiques. Or, il s'avère que l'usage qui en a été fait jusqu'ici reste fragmentaire. Il s'agit donc d'optimiser l'éventail de ces procédures.

Les lois de finances (projet de budget et projet de loi portant règlement du compte général) doivent permettre à la Chambre des députés de retracer les engagements financiers qu'elle a autorisés préalablement. Or, tel n'est pas le cas, vu que les informations publiées dans les documents parlementaires sont souvent insuffisantes et les indications au niveau du projet de budget trop sommaires, voire inexistantes au niveau du compte général.

a) Le compte général de l'Etat (article 10 et suivants)

Dans son état actuel, le compte général ne permet pas à la Cour de se prononcer sur la situation financière de l'Etat pour l'exercice écoulé.

C'est ainsi que la Cour a écrit dans son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2004 que „le compte général de l'Etat reproduit la situation globale de chaque fonds spécial en se limitant à présenter le total des recettes, des dépenses et des avoirs. Aucune information n'est cependant fournie concernant les projets de construction inscrits en tant que tels.

Il y a lieu de rappeler que le volume I du projet de loi de budget de l'Etat contient des annexes renseignant de manière plus détaillée sur la situation des fonds spéciaux de l'Etat. Le volume II du projet de budget se consacre exclusivement au programme pluriannuel des dépenses en capital.

Afin de permettre une analyse plus approfondie des fonds spéciaux au niveau du compte général, la Cour recommande de mettre à jour les documents publiés lors de la présentation du budget de l'Etat et de les inclure dans le projet de loi portant règlement du compte général.“ Cette recommandation de la Cour est restée sans suite jusqu'à ce jour.

Pour que le législateur soit dûment averti et informé avant de donner son approbation sur la gestion financière de l'Etat, il importe selon la Cour que le contenu du compte général soit élargi et renseigne dorénavant sur:

- le résultat budgétaire;
- le résultat de la comptabilité générale;
- la situation financière de la Trésorerie.

Le compte général devra également renseigner sur la situation financière de l'administration publique et des sous-secteurs qui la composent. C'est en effet au niveau de l'administration publique que les députés reçoivent les indications plus complètes au sujet des finances publiques. L'administration publique comprend ainsi les comptes de l'administration centrale (Etat central, fonds spéciaux et organismes contrôlés par l'Etat ou financés majoritairement par l'Etat), des administrations locales et des administrations de sécurité sociale. Dans le cadre de la procédure budgétaire pour l'exercice 2008, le ministère des Finances a publié pour la première fois un troisième volume concernant exclusivement le cadre européen de la politique budgétaire de notre pays. La Cour recommande d'en faire de même au niveau du compte général de l'Etat.

b) La comptabilité générale (article 91)

Suivant l'article 91 de la loi sur la comptabilité de l'Etat, la Trésorerie de l'Etat est chargée de la tenue de la comptabilité générale et budgétaire de l'Etat. L'article 15 de la même loi précise que „la comptabilité générale retrace, selon la méthode dite de la partie double, l'intégralité des recettes et des dépenses de l'Etat ainsi que ses avoirs et ses engagements afin d'établir une situation patrimoniale sous la forme d'un bilan financier arrêté au 31 décembre“.

En pratique, il s'avère que la Trésorerie publie chaque année dans le rapport d'activités du ministère des Finances un bilan purement financier qui reste fragmentaire dans la mesure où il ne permet ni de

retracer les engagements de l'Etat, ni d'évaluer sa situation patrimoniale. Aux yeux de la Cour, la comptabilité générale devrait avant tout permettre d'évaluer les charges futures de l'Etat. Dès lors, la Cour recommande de mettre en place une comptabilité générale et renvoie à ce titre aux points 2.2.5 d) et 3.3.1.2 du présent rapport.

c) Les fonds spéciaux (articles 76 et 77)

Suivant l'article 77 de la loi sur la comptabilité de l'Etat, „les départements ministériels communiquent à la fin de chaque trimestre à l'inspection générale des finances un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence.“

D'après la Cour, il s'agit d'une disposition-clé de la loi de 1999, alors que ces relevés inciteraient les départements ministériels à plus de rigueur au niveau de l'exécution et du suivi financiers des fonds spéciaux. C'est ainsi que la Cour a fait remarquer dans son rapport spécial du 22 août 2005 portant sur le Fonds pour la Protection de l'Environnement que „de tels états et relevés constituent des instruments permettant d'assurer le suivi des projets financés par le biais du Fonds et de déceler dans un stade avancé d'éventuels dépassements de grands projets d'envergure. La communication de ces pièces aux contrôleurs financiers leur permettrait également d'intervenir dans le cadre de l'exécution des dépenses du Fonds.“

A maintes reprises, la Cour a demandé auprès du ministère des Finances de lui communiquer ces relevés, et ce conformément aux dispositions de l'article 77. Ces demandes sont toutes restées sans réponse (la première demande a été formulée dans le cadre du compte général 2004).

La Cour note que, dans la circulaire budgétaire 2010 (p.14), le ministre du Trésor et du Budget précise qu'„en principe, les crédits d'alimentation des fonds spéciaux qui sont proposés pour 2010 doivent être maintenus au niveau des crédits figurant au programme pluriannuel des dépenses en capital qui a été arrêté par le Gouvernement en octobre 2008 pour la période 2008-2012.“

Dans ce contexte, il importe de rappeler à l'attention de tous les départements ministériels l'article 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat (...). Etant donné que de nombreux départements ministériels n'ont toujours pas pris l'habitude de transmettre régulièrement à l'Inspection des finances ces données financières, il importe d'insister, dans le cadre de la présente circulaire, sur la nécessité de respecter dorénavant scrupuleusement cette disposition législative.“

Il est inacceptable que dix ans après la mise en place de la loi sur la comptabilité de l'Etat, la communication de tels relevés fait toujours défaut.

d) L'article 99 de la Constitution

L'article 99 de la Constitution trouve son origine dans la Constitution de 1868. Les principes y contenus se fondaient sur une proposition de la „Commission spéciale nommée par l'Assemblée des Etats à l'effet d'examiner préalablement le projet sur la révision de la Constitution“. Dans son rapport définitif du 2 mai 1868, la section centrale argumentait que „par sa proposition, la section centrale a eu pour but d'éviter avant tout les abus résultant de la facilité avec laquelle le Gouvernement pouvait transférer d'un article à l'autre les crédits alloués, et affecter ainsi les sommes votées à des travaux tout autres que ceux prévus lors de l'allocation. Elle a encore voulu mettre la Chambre des députés en garde contre la facilité avec laquelle jusqu'ici, lors du vote du budget, des crédits furent accordés pour des constructions nouvelles dont on n'avait présenté ni les plans, ni les devis estimatifs. De cette manière le pays s'est souvent vu engagé dans des dépenses qui excédaient toutes prévisions et qui eussent été évitées, si la somme nécessaire avait été votée en une fois sur le vu des plans et devis“.

Actuellement, l'article 99 de la Constitution prévoit notamment que „toute réalisation au profit de l'Etat d'un grand projet d'infrastructure ou d'un bâtiment considérable, tout engagement financier important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise.“ (*article 80 de la loi modifiée sur la comptabilité de l'Etat*).

Cet article oblige donc le Gouvernement à demander une autorisation spéciale au législateur pour tout engagement financier important de l'Etat, autorisation qui doit préciser l'objet spécifique de l'engagement et limiter ses répercussions financières.

Issue d'un contexte historique particulier, la question est de savoir si la procédure prévue à l'article 99 garde toujours sa raison d'être. La Cour estime que la procédure de la „loi spéciale“ n'apporte pas de plus-value et conduit à un alourdissement des procédures.

Avec les outils en place, la Chambre des députés dispose déjà d'un large éventail de mesures permettant en principe aux parlementaires de se prononcer sur les crédits à autoriser. Comme déjà évoqué plus haut, le problème réside plutôt au niveau de l'utilisation de ces outils par les différents intervenants. Or, la Cour estime que, par un usage plus rigoureux des moyens existants et en suivant les recommandations faites par la Cour dans le présent rapport, la qualité des informations à adresser aux députés devrait sensiblement s'améliorer.

A rappeler que l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 prévoit en son paragraphe (1) un seuil de 7.500.000 euros au-dessus duquel doit être autorisée par une loi toute aliénation d'une propriété immobilière appartenant à l'Etat, toute acquisition par l'Etat d'une propriété immobilière, toute réalisation au profit de l'Etat d'un projet d'infrastructure ou d'un bâtiment, et encore tout autre engagement financier, y compris les garanties de l'Etat. Pour les acquisitions par l'Etat d'une propriété immobilière par enchères publiques, une loi d'autorisation est requise si le prix d'acquisition dépasse 15.000.000 euros.

Selon la loi du 29 mai 2009 portant modification de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999, le montant de 7.500.000 euros respectivement de 15.000.000 euros est remplacé par celui de 40.000.000 euros. Or, selon la Cour, il convient d'amender l'article 99 de la Constitution au lieu d'en augmenter le seuil.

3.2 Echantillon de projets-pilotes

Dans ce qui suit, la Cour présente quatre exemples soulignant l'intérêt d'introduire utilement des objectifs et indicateurs de performance. Il s'agit en l'occurrence des entités suivantes:

- Administration de l'Emploi;
- Administration des Ponts et Chaussées;
- Ministère des Classes moyennes;
- Ministère de la Culture.

Pour ce faire, la Cour a passé en revue des objectifs et indicateurs applicables en France tout en les adaptant aux spécificités luxembourgeoises.

3.2.1 Administration de l'Emploi

Depuis des années, il a été envisagé de réformer l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'Emploi („Adem“). Le Conseil de Gouvernement a réagi en adoptant en sa séance du 27 mars 2009 un projet de loi concernant l'organisation de l'Administration de l'Emploi. Le projet de loi ambitionne de moderniser le fonctionnement de l'Adem en introduisant des mécanismes flexibles au niveau de la gestion administrative, technique et financière.

Selon la Cour, il importe que, dès la mise en place de la nouvelle entité, des objectifs et indicateurs de performance soient retenus afin de pouvoir évaluer la lutte menée par le Gouvernement contre le chômage.

La Cour recommande de mettre au point un plan pluriannuel pour la nouvelle entité à créer. La finalité y consiste, entre autres, à cadrer la politique générale, les choix stratégiques, les activités et les missions à accomplir à moyen terme de même que les besoins en moyens et en effectifs.

Si la nouvelle entité devrait revêtir la forme d'un établissement public, la Cour recommande de conclure un contrat de performance qui, ensemble avec le plan pluriannuel y afférent, définit une série d'indicateurs chiffrables traduisant les différents objectifs stratégiques préalablement fixés.

Les objectifs et indicateurs sont à définir en fonction de la politique envisagée. A titre d'illustration, la Cour en présente quelques exemples:

Objectif 1	favoriser le développement de secteurs à forts potentiels d'emplois
Indicateur 1.1	croissance de l'emploi dans un secteur déterminé comparé à l'ensemble des secteurs
Objectif 2	favoriser le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi
Indicateur 2.1	taux de retour à l'emploi durable
Objectif 3	favoriser le rapprochement entre les offres et les demandes d'emploi existantes
Indicateur 3.1	délai moyen de satisfaction d'une offre déposée
Indicateur 3.2	taux de sorties durables (supérieures à un certain délai) de la liste des demandeurs d'emploi, respectivement taux d'insertion dans l'emploi durable
Indicateur 3.3	nombre de mises en relation effectuées par la nouvelle entité rapporté au nombre de mises en relation positives
Indicateur 3.4	proportion des entreprises qui ont été satisfaites des candidats qui leur ont été adressés
Objectif 4	accompagner vers l'emploi les jeunes les plus en difficulté par des mesures d'accompagnement spécifiques
Indicateur 4.1	part des jeunes non qualifiés dans le total des jeunes bénéficiaires d'une mesure d'accompagnement
Objectif 5	améliorer les perspectives d'accès à la qualification et à l'emploi grâce au développement de l'apprentissage
Indicateur 5.1	taux d'insertion dans l'emploi à l'issue d'une mesure concernant l'apprentissage
Indicateur 5.2	taux d'abandon des mesures concernant l'apprentissage
Objectif 6	améliorer l'accueil et l'information du public
Indicateur 6.1	part des personnes déclarant bien connaître les grandes orientations du Gouvernement pour lutter contre le chômage
Indicateur 6.2	taux de satisfaction des usagers suite à un contact avec les services en question
Objectif 7	optimiser la gestion des moyens de fonctionnement
Indicateur 7.1	dépenses de fonctionnement courant par agent/par mesure

3.2.2 Administration des Ponts et Chaussées

Par le biais du projet de loi No 6014, l'Administration des Ponts et Chaussées du ministère des Travaux publics sera restructurée en profondeur. D'après la Cour, cette réorganisation devrait s'accompagner de l'établissement d'un plan pluriannuel fixant des objectifs stratégiques par rapport à ses missions nouvellement formulées. L'évaluation de la réalisation de ces objectifs se fera à l'aide d'une série d'indicateurs de performance à décliner.

Les objectifs et les indicateurs y afférents pourraient s'énoncer comme suit:

Objectif 1	améliorer le niveau de sécurité et de qualité de service du réseau routier national
Indicateur 1.1	satisfaction des usagers
Indicateur 1.2	taux en relation avec la sécurité
Objectif 2	moderniser efficacement le réseau routier national en maîtrisant les dépenses
Indicateur 2.1	coût kilométrique de construction
Indicateur 2.2	mesure de la congestion
Indicateur 2.3	disponibilité du réseau routier
Objectif 3	entretenir et exploiter le réseau routier national au meilleur coût
Indicateur 3.1	état des structures de chaussées
Indicateur 3.2	état des ouvrages d'art
Indicateur 3.3	coût kilométrique des opérations d'entretien

3.2.3 Ministère des Classes moyennes

La loi du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes prévoit un régime d'aides favorisant l'investissement par les entreprises dans des immobilisations corporelles et incorporelles. Un des objectifs poursuivis par ladite loi est „de promouvoir la création, la reprise, l'extension, la modernisation et la rationalisation d'entreprises offrant les garanties suffisantes de viabilité, sainement gérées et s'insérant dans la structure des activités économiques du pays“ (article 1er).

En exécution de cette loi, le ministère des Classes moyennes a traité pour 2007 un nombre total de 535 dossiers, correspondant à une aide totale se chiffrant à 6,9 millions d'euros.

Tableau 30: Dossiers avisés en 2007 en exécution de la loi du 30 juin 2004

2007	Dossiers avisés	Investissements retenus (€)	Subventions en capital (€)	Bonifications d'intérêts (€)	Aide totale (€)
Artisanat	293	47.014.634	2.638.559	1.055.351	3.693.910
Commerce et autres	146	19.333.522	907.806	592.333	1.500.139
Horeca	88	12.676.298	630.079	844.386	1.474.465
Régime Environnement	1	13.040	2.372	0	2.372
Régime Sécurité alimentaire	7	1.418.416	161.421	75.610	237.031
Total	535	80.455.910	4.340.237	2.567.679	6.907.916

Source chiffres: ministère des Classes moyennes (aux erreurs d'arrondi pris); tableau: Cour des comptes

Afin de pouvoir évaluer les résultats obtenus à travers le subventionnement des secteurs visés, l'introduction d'objectifs clairs et d'indicateurs de performance est de mise.

A titre d'exemples, voici quelques pistes d'objectifs et d'indicateurs à atteindre:

Objectif 1	améliorer l'efficacité des aides aux entreprises
Indicateur 1.1	écart entre le taux de croissance des entreprises ayant bénéficié d'aides étatiques et le taux de croissance d'entreprises comparables n'ayant pas bénéficié d'aides étatiques
Indicateur 1.2	taux de survie des entreprises ayant bénéficié d'aides étatiques après un terme de trois ans
Objectif 2	encourager les projets dans les domaines de la recherche et de l'innovation ainsi que celui du développement durable
Indicateur 2.1	rapport entre les aides accordées dans le domaine de la recherche et de l'innovation et les aides accordées „traditionnelles“
Indicateur 2.2	rapport entre les aides accordées dans le domaine du développement durable et les aides accordées „traditionnelles“
Objectif 3	soutenir la création d'entreprises de même que la transmission d'entreprises existantes
Indicateur 3.1	rapport entre les aides accordées en vue de la création d'entreprises et le total des aides accordées
Indicateur 3.2	rapport entre les aides accordées en accompagnement de la transmission respectivement de la reprise d'entreprises et le total des aides accordées
Objectif 4	répondre aux besoins des entreprises de simplification de l'environnement administratif
Indicateur 4.1	complexité administrative ressentie au contact avec les entités en charge des aides étatiques
Indicateur 4.2	délai moyen de réponse aux demandes d'aide des entreprises (capacité de traitement des demandes)

3.2.4 Ministère de la Culture

La gestion financière et administrative du ministère de la Culture a fait l'objet de nombreuses critiques de la part de la Cour (exemples: rapport spécial concernant les asbl para-administratives, rapport spécial Musée de la Forteresse). La Cour est d'avis que les objectifs et indicateurs suivants pourraient servir utilement le ministère de la Culture dans la gestion des domaines qui relèvent de sa compétence:

Domaine des patrimoines

Objectif 1	améliorer la conservation des patrimoines
Indicateur 1.1	amélioration des procédures de protection (capacité de traitement des demandes de protection d'édifices; ...)
Indicateur 1.2	part des crédits alloués à la conservation préventive par rapport aux crédits alloués à la restauration
Indicateur 1.3	qualité de la maîtrise d'ouvrage Etat (coût réel/coût prévisionnel des opérations terminées dans l'année; ...)
Objectif 2	accroître l'accès du public au patrimoine national
Indicateur 2.1	accessibilité et fréquentation des collections (musées nationaux; archives)
Indicateur 2.2	fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales
Indicateur 2.3	part du jeune public dans la fréquentation totale
Indicateur 2.4	fréquentation des sites Internet relatifs au patrimoine culturel (nombre de connexions)
Indicateur 2.5	taux de satisfaction du public
Objectif 3	élargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics
Indicateur 3.1	effet de levier de la participation financière de l'Etat dans les travaux de restauration des monuments historiques
Indicateur 3.2	effet de levier de la participation financière de l'Etat dans l'acquisition de trésors nationaux

Domaine de la création

Objectif 1	inciter à l'innovation et à la diversité de la création
Indicateur 1.1	part des artistes ayant bénéficié pour la première fois de commandes, d'acquisitions et d'aides à la création par l'Etat
Indicateur 1.2	évolution du nombre total de nouvelles créations
Objectif 2	donner des bases économiques et professionnelles solides à la création
Indicateur 2.1	équilibre financier des structures (part des charges fixes dans les budgets des structures subventionnées; taux d'autofinancement des structures subventionnées)
Indicateur 2.2	place de la rémunération des artistes du spectacle vivant et des acquisitions en arts plastiques dans les structures subventionnées
Indicateur 2.3	part des structures subventionnées ayant signé une convention avec l'Etat
Objectif 3	augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels
Indicateur 3.1	évolution de la fréquentation des lieux subventionnés
Indicateur 3.2	part du public scolaire dans la fréquentation

3.3 Comptabilité budgétaire et comptabilité générale

3.3.1 Généralités

3.3.1.1 Législation

La loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat prévoit la mise en place d'une comptabilité budgétaire et d'une comptabilité générale dans les termes suivants:

Art. 13. (1) *La comptabilité de l'Etat se compose d'une comptabilité budgétaire et d'une comptabilité générale.*

(2) *Les règles de la comptabilité et la structure du plan comptable sont fixées par règlement grand-ducal.*

Art. 14. *La comptabilité budgétaire retrace l'intégralité des opérations de recettes et de dépenses de l'Etat se rapportant à l'exercice budgétaire tel que défini aux articles 7 à 9. La comptabilité budgétaire comprend la comptabilisation des engagements de l'Etat, au sens de l'article 19 ci-après.*

Art. 15. *La comptabilité générale retrace, selon la méthode dite de la partie double, l'intégralité des recettes et des dépenses de l'Etat ainsi que ses avoirs et ses engagements afin d'établir une situation patrimoniale sous la forme d'un bilan financier arrêté au 31 décembre (...).*

L'article 15 de cette loi prévoit donc que la comptabilité générale se limite à l'établissement d'une situation patrimoniale sous la forme d'un simple bilan financier.

Par conséquent, la Trésorerie de l'Etat présente chaque mois la situation financière de l'Etat sous forme d'un bilan financier qui oppose les actifs financiers disponibles (avoirs sur comptes bancaires, placements et immobilisations financières) aux passifs financiers (fonds propres de l'Etat et fonds de tiers). Ce bilan reprenant la situation au 31 décembre est publié chaque année dans le rapport d'activités du ministère des Finances.

A l'instar de la comptabilité des entreprises et visant à enrichir la comptabilité de l'Etat par des éléments de nature patrimoniale, la Cour se prononce toutefois en faveur d'une mise en place d'une comptabilité générale reprenant l'ensemble des opérations de l'Etat.

3.3.1.2 Avantages d'une comptabilité générale

La comptabilité générale permet une vision prospective de l'activité de l'Etat. Les deux comptabilités de l'Etat, comptabilité budgétaire et générale, devraient permettre d'effectuer des comparaisons d'année en année de manière à suivre l'évolution du patrimoine, des engagements et des charges de l'Etat dans le temps.

Par rapport à la comptabilité budgétaire, une comptabilité générale de l'ensemble des opérations de l'Etat présente notamment les avantages suivants:

- accroître la transparence, donner une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'Etat;
- donner une information plus complète par l'établissement d'un bilan, d'un compte de résultat et des annexes (avec modification de la présentation du compte général);
- permettre un meilleur pilotage et une meilleure gestion des finances publiques: la vision patrimoniale permet à l'Etat d'apprécier quels sont ses biens, ses dettes et les engagements qu'il peut être amenés à honorer afin de mieux appréhender la situation des finances publiques à moyen et à long terme et de déterminer les marges de manoeuvre de l'Etat;
- favoriser l'appréciation des impacts de long terme (p. ex. les engagements de retraite des fonctionnaires);
- permettre des contrôles de l'égalité entre les débits et les crédits, respectivement entre les emplois et les ressources;
- connaître le patrimoine de l'Etat avec un recensement des actifs et passifs: l'actif de l'Etat est enrichi de l'inventaire, de la valorisation des immobilisations et de la prise en compte des stocks; le passif intègre les risques potentiels et les provisions;

- connaître à tout moment l'état des créances et des dettes;
- valoriser les engagements et obligations de l'Etat;
- enregistrer les transactions au moment de la constatation du droit (comptabilisation de charges à payer, charges constatées d'avance et provisions);
- introduire la spécialisation des exercices, c.-à-d. le rattachement des charges et produits à l'exercice;
- créer la base pour mettre en place une comptabilité analytique permettant la détermination, l'analyse et la gestion des coûts par unité d'oeuvre (administration, service, projet, ...).

La comptabilité générale apporte une vision patrimoniale de l'Etat: ce qu'il possède (terrains, immeubles, créances, ...), ce qu'il doit (dettes et autres obligations), ce qu'il peut être amené à payer dans le futur (provisions, engagements hors bilan, ...).

Il est important que l'articulation entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale puisse se faire aisément. La comptabilité générale doit en effet fournir des informations utiles pour l'élaboration du budget et la compréhension de l'exécution.

C'est ainsi que la comptabilité générale et les normes comptables applicables aux entreprises doivent être adaptées aux spécificités de l'Etat (perception de l'impôt, biens immobiliers difficilement évaluables, engagements au titre des retraites des fonctionnaires, ...).

3.3.2 *Eléments-clés: Immeubles et régime des pensions*

3.3.2.1 Les immeubles

a) *L'objectif recherché par la LOLF*

En France, la valorisation des immeubles a eu entre autres pour objet une gestion efficiente des actifs avec la cession d'immeubles jugés trop onéreux.

Après un recensement systématique des immeubles suivi d'une évaluation, le ministère du Budget et de la Réforme de l'Etat a engagé un plan d'action de modernisation de l'immobilier public cherchant à inciter les gestionnaires publics à prendre conscience de la valeur de ces actifs, puis à les responsabiliser sur leur utilisation optimale par le biais:

- d'outils d'incitation aux cessions (mise en place d'un compte d'affectation spéciale avec la prévision que les ministères bénéficieraient de 85% du produit de la cession de leurs immeubles);
- de loyers budgétaires destinés à inciter les ministères à quitter les implantations les plus onéreuses au profit d'immeubles modernes et moins chers;
- de conventions d'occupation, s'inscrivant dans des schémas pluriannuels de stratégie immobilière, progressivement conclues à compter de 2007 et qui seront revues régulièrement afin d'assurer une gestion dynamique et une utilisation optimale des locaux³.

b) *Méthode de comptabilisation (LOLF)*

Préalablement à la mise en place d'une comptabilité générale, le patrimoine mobilier et immobilier de l'Etat doit être recensé et évalué. Le recensement, qui constitue un travail considérable et coûteux (heures de travail, frais d'experts, ...), poursuit les deux buts, à savoir qu'il doit permettre d'inscrire l'actif de l'Etat dans un premier bilan et conduire à fixer des normes de dépenses pour l'entretien du patrimoine de l'Etat.

L'évaluation des immobilisations pose des problèmes vu la diversité des biens détenus par l'Etat. Alors qu'il est facile d'observer la valeur vénale d'un immeuble de bureaux, il est toutefois plus complexe de connaître celle d'une autoroute, d'une forêt ou d'un monument historique. Ces biens spécifiques doivent faire l'objet d'autres méthodes d'évaluation.

Afin de faire face aux spécificités de l'activité de l'Etat et en conséquence à la nécessité de normes comptables spécifiques, la France a élaboré un recueil des normes comptables de l'Etat. La norme No 6 de ce recueil traite des immobilisations corporelles et se base sur la norme IPSAS No 17. Les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) sont des normes internationales applicables

³ La documentation française; Regards sur l'actualité, LOLF: le bilan

aux Etats et au secteur public en général, établies par le Comité secteur public de l'IFAC (International Federation of Accountants).

La norme relative aux immobilisations corporelles, dont l'objectif principal est de déterminer quelles immobilisations corporelles doivent être inscrites au bilan de l'Etat et à quelle valeur, traite notamment des points suivants:

➤ *Définition de l'actif dans la sphère publique*

Alors que l'actif est en général défini comme un bien dont l'exploitation est susceptible d'engendrer des flux futurs de trésorerie, la définition des actifs de l'Etat doit également tenir compte des actifs non générateurs de trésorerie ayant un potentiel de services.

➤ *Biens remis à des établissements publics*

Les biens placés sous le contrôle des établissements publics ne sont pas inscrits au bilan de l'Etat mais à l'actif du bilan de ces entités.

Mis en place par les ministères de tutelle, ces établissements publics doivent être considérés comme des participations dans les comptes individuels de l'Etat. Toutefois, comme ces comptes ne donnent qu'une image très agrégée de la totalité des droits et obligations, il faut produire des comptes consolidés pour obtenir une image plus complète.

➤ *Catégories d'immobilisations corporelles*

Les différentes catégories d'immobilisations corporelles sont les suivantes:

- terrains (non spécifiques/spécifiques);
- parc immobilier (non spécifique/spécifique);
- ouvrages d'infrastructures (p. ex. réseau routier);
- équipement militaire;
- tableaux et oeuvres d'art;
- autres immobilisations corporelles:
 - o installations générales, agencements et aménagements de constructions (p. ex. installations téléphoniques ou de chauffage);
 - o matériels et outillages techniques;
 - o matériels de transports, de bureau, informatiques;
 - o mobilier.

Les terrains

Il y a lieu de faire la distinction entre terrains non spécifiques et spécifiques. Les terrains non spécifiques sont des terrains qui peuvent être cédés à des tiers en vue d'une utilisation comparable ou différente moyennant des aménagements limités (p. ex. terrains à bâtir, labours, plantations, ...). Les terrains spécifiques sont de nature particulière (p. ex. cimetières) ou relèvent des éléments naturels (p. ex. lacs).

Le parc immobilier

Le parc immobilier de l'Etat est caractérisé par une grande hétérogénéité tenant à l'ancienneté de sa constitution et de son intégration au domaine de l'Etat, à la variété de ses utilisations ainsi qu'à la possibilité d'affecter un même bien à des usages multiples. Comme pour les terrains, il y a lieu de faire la distinction entre parc immobilier non spécifique et spécifique. Le parc immobilier non spécifique se caractérise par la possibilité de céder les biens à des tiers pour une utilisation courante (p. ex. bureaux, logements) moyennant des aménagements limités. Les immeubles spécifiques sont par contre ceux dont l'utilisation ne peut pas être banalisée (p. ex. monuments historiques).

Evaluation initiale des actifs

1. Evaluation au coût d'acquisition

Lors de l'établissement du bilan d'ouverture, le principe général d'évaluation est celui du coût d'acquisition. Toutefois, une des spécificités de l'Etat tient à la pérennité de son action qui se traduit par la méconnaissance ou l'absence de signification du coût d'acquisition compte tenu de son

ancienneté Pour pallier cet inconvénient du coût historique indéterminable, il convient de procéder à une évaluation, et la valeur de marché représente un indicateur récent et disponible.

2. Règles d'évaluation particulières

Pour un certain nombre de biens, on ne dispose pas de coût d'acquisition pertinent, soit parce qu'il n'est pas connu, soit parce qu'il n'est pas significatif, car trop ancien.

Pour les biens, pour lesquels il existe une valeur de marché directement observable, la valeur de marché est retenue comme base de première comptabilisation. Cette disposition concerne les terrains et le parc immobilier utilisé pour des usages non spécifiques aux missions de l'Etat.

Pour les biens, pour lesquels il n'existe pas de valeur de marché directement observable, il faut faire la distinction entre les biens qui ont un potentiel de service spécifique et mesurable (p. ex. infrastructures routières) et les biens qui ont un potentiel de service directement lié à leur nature (p. ex. terrains spécifiques) ou à leur valeur symbolique (p. ex. monuments historiques) et qui n'est pas mesurable. Les premiers sont évalués à leur coût de remplacement déprécié et les seconds sont généralement évalués à une valeur symbolique ou forfaitaire non révisable.

c) La situation au Luxembourg

Concernant la situation au Luxembourg, il y a lieu de constater qu'il existe au niveau de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et de l'Administration du Cadastre et de la Topographie une base de données reprenant le patrimoine domanial de l'Etat. Toutefois, avant de pouvoir constituer une base fiable pour l'établissement d'un bilan d'ouverture, ces données devraient faire l'objet de considérables managements alors qu'il existe d'importantes défaillances relatives à l'exhaustivité et la valorisation des actifs.

En effet, dans le cadre de son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2005, la Cour avait analysé le domaine de l'Etat et avait notamment émis les constatations suivantes:

Le domaine de l'Etat se compose entre autres des forêts domaniales, des terrains à finalité et des bâtiments-places.

Dès 1994, le Gouvernement s'était fixé comme objectif d'intensifier les efforts pour valoriser davantage le patrimoine de l'Etat par une gestion et une exploitation plus actives des ressources domaniales, et d'éliminer certaines faiblesses de la situation résultant d'un manque de coordination entre les différents acteurs concernés.

Différentes administrations et services de l'Etat sont concernés par la gestion du patrimoine domanial de l'Etat, à savoir l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED), l'Administration du Cadastre et de la Topographie (ACT) ou encore d'autres entités comme par exemple l'Administration des Bâtiments publics ou l'Administration des Ponts et Chaussées.

Un système informatique nommé „Archibus“ a été mis en place au niveau du ministère des Finances. L'inventaire du domaine de l'Etat est géré par „Archibus“, dont la majeure partie des informations disponibles est insérée par MED. L'ACT dispose d'un système de gestion intégré relatif à la publicité foncière qui relie entre eux l'ACT, l'AED ainsi que le notariat luxembourgeois.

Alors que l'ACT s'occupe de la gestion de l'ensemble des parcelles constituant le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, l'AED s'intéresse de manière plus détaillée aux propriétés de l'Etat et aux actes notariés relatifs aux parcelles en question.

En principe, la base de données „Archibus“ devrait permettre de retracer l'affectation réelle des propriétés étatiques qui y figurent. Toutefois, force est de constater que les affectations renseignées dans le système ne reflètent pas toujours la situation réelle. En effet, sur base des indications des responsables de l'AED, il s'avère que des changements d'affectation des propriétés sont effectués selon les besoins des différents organes de l'Etat et ne sont pas régulièrement communiqués aux gestionnaires de la base de données.

Pour ce qui est de la valeur du domaine de l'Etat, il faut préciser que les données reprises dans le système „Archibus“ se basent essentiellement sur l'acte notarié. Ainsi le prix du bien affiché se limite au prix d'acquisition respectivement au prix de vente stipulés dans l'acte sans tenir compte d'une réévaluation éventuelle. De plus, le système „Archibus“ ne renseigne que très partiellement sur la valeur du domaine de l'Etat. En effet, seuls les biens ayant fait l'objet d'une vente ou d'une acquisition sont répertoriés. Pour les autres y figurant, il n'existe aucune référence

en termes de valeur. Ainsi, une valorisation reflétant une image fidèle du patrimoine de l'Etat s'avère difficile.

Le système „Archibus“ est une base de données qui ne permet que de donner une image ponctuelle de la situation patrimoniale de l'Etat. Il ne s'agit en fin de compte pas d'un outil capable de donner un aperçu complet sur les propriétés de l'Etat. Dès lors, une gestion active du domaine de l'Etat n'est pas réalisable avec les moyens existants.

Les bases de données respectives ne peuvent certes pas servir directement à l'établissement d'un bilan d'ouverture. Elles pourraient néanmoins former un point de départ utile pour la constitution d'un inventaire complet du patrimoine immobilier de l'Etat. La valorisation des différents actifs devrait cependant être revue, respectivement complétée.

A côté des données de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, des informations pour l'établissement d'un inventaire respectivement pour la valorisation des actifs pourraient figurer dans les données des nombreux fonds spéciaux de l'Etat (Fonds pour les monuments historiques, Fonds des investissements hospitaliers, Fonds d'investissements publics administratifs, Fonds d'investissements publics scolaires, Fonds des routes, Fonds du rail, Fonds d'entretien et de rénovation).

d) Conclusion

La Cour se prononce en faveur de la mise en place d'une comptabilité de l'Etat qui se compose d'une comptabilité budgétaire et d'une comptabilité générale.

Or, le recensement et la valorisation des immeubles (et d'autres immobilisations corporelles), représentent une importante charge de travail. Pour cette raison, il est indispensable d'estimer si le but recherché ainsi que l'utilité d'un inventaire et d'une évaluation des actifs justifient les efforts à entreprendre.

De même, il importe de procéder à une définition d'un champ d'application raisonnable. En effet, il faut se demander s'il est nécessaire d'inclure toutes les immobilisations (routes, monuments historiques, ...), respectivement se poser la question de la valorisation des bâtiments historiques classés (à valoriser au prix du marché ?).

Par ailleurs, il semble indispensable de déterminer un seuil raisonnable à partir duquel une activation devient obligatoire. En effet, l'idée d'appliquer un seuil d'activation identique à celui du secteur privé (890 euros) devrait être abandonnée en faveur d'un seuil plus élevé afin d'éviter un surnombre d'éléments à activer (matériel informatique, ...). Toutefois, concernant les comptes consolidés, ceci pourrait poser un problème alors que les établissements publics utilisent généralement le seuil de 890 euros applicable au secteur privé.

3.3.2.2 Le régime des pensions

a) L'objectif recherché par la LOLF

Le financement des retraites, qui constitue un enjeu financier considérable, n'était pas correctement mesuré avant la mise en application de la LOLF.

Avec l'introduction d'une comptabilité générale, les engagements de l'Etat en matière de retraites des fonctionnaires sont retracés dans le hors-bilan. En fait, ce mode de présentation permet entre autres de connaître avec précision le volume de tels engagements.

b) Méthode de comptabilisation (LOLF)

Comme pour les immobilisations corporelles (voir point 3.3.2.1 b)), une norme relative aux engagements a été élaborée par la France. La norme No 13 du recueil des normes comptables de l'Etat traite des engagements à mentionner dans l'annexe.

La norme relative aux engagements à mentionner à l'annexe, dont l'objectif principal est d'identifier le périmètre des engagements de l'Etat qu'il convient de mentionner dans l'annexe des comptes de l'Etat en raison de l'importance significative qu'ils représentent et de l'impact éventuel qu'ils sont susceptibles de produire sur la situation financière de l'Etat aussi bien en termes d'actifs que de passifs, traite notamment des points suivants:

➤ *Recensement des engagements à faire figurer dans les états financiers*

Les engagements donnés à mentionner à l'annexe correspondent aux passifs éventuels qui ont pour origine:

- les engagements pris dans le cadre d'accords (dette garantie, ...);
- les engagements découlant de la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat et ceux résultant d'une obligation reconnue par l'Etat qui ne remplissent pas les conditions de comptabilisation des provisions pour risques;
- les engagements de retraites.

A côté des engagements donnés, l'Etat est amené à recevoir des engagements.

Les mêmes principes de délimitation du champ d'application et des règles et procédures d'enregistrement seront retenus, qu'il s'agisse des engagements donnés ou reçus.

➤ *Engagements de retraites des fonctionnaires*

Le Comité secteur public de l'IFAC a engagé une réflexion sur la comptabilisation des obligations en matière de politique sociale. Cette réflexion porte sur la comptabilisation des retraites versées par les régimes nationaux obligatoires mais, dans l'attente des conclusions, la question précise des retraites des fonctionnaires n'a pas été traitée explicitement.

Dans l'attente d'une position internationale sur ces questions, la norme retient le principe d'une inscription en annexe.

Les engagements de retraite de l'Etat correspondent à la différence entre les pensions actualisées qu'il versera et les cotisations actualisées qu'il recevra, à législation inchangée et à hypothèses économiques données. Il s'agit donc de mesurer les droits acquis des pensions futures des actifs mais également des inactifs à la date de clôture des comptes. Pour le calcul des engagements de retraites des fonctionnaires de l'Etat, le champ retenu est restreint aux seules charges de pensions des fonctionnaires titulaires à l'exclusion des recettes et charges annexes liées aux pensions des fonctionnaires, des subventions et charges de pension actuellement garanties par l'Etat ou susceptibles de l'être à moyen terme, ainsi que des charges de fonctionnement.

➤ *Modalités d'inscription dans l'annexe*

Les engagements hors-bilan de l'Etat doivent renseigner utilement de leurs conséquences éventuelles sur la situation patrimoniale de l'Etat à la date de clôture de l'exercice.

L'obligation doit exister à la clôture de l'exercice alors même que sa mise en oeuvre est conditionnelle. Il s'agit alors d'une obligation potentielle.

Si l'obligation devient certaine à la date d'établissement des comptes, elle reste un engagement hors-bilan de l'Etat dès lors que la sortie de ressources sans contrepartie attendue du tiers reste improbable ou incertaine. Enfin, si l'obligation est certaine à la date de clôture des comptes et la sortie des ressources certaine ou probable à la date d'établissement des comptes, elle devient un passif à comptabiliser au bilan de l'Etat.

➤ *Evaluation des engagements de retraite*

L'évaluation des engagements de retraite sera effectuée en utilisant la méthode des unités de crédit projetées permettant d'estimer les avantages du personnel et en particulier les avantages de retraites du régime actuel des fonctionnaires de l'Etat. Elle consiste à évaluer, à législation constante, la valeur actualisée des pensions acquises qui seront versées aux retraités et aux actifs présents à la date de l'évaluation. Les pensions futures des actifs, évaluées sur la base de leur évolution de carrière probable à l'aide des paramètres actuels du régime, sont prises en compte au prorata des années de services effectuées à la date d'évaluation sur le nombre d'années de service au moment du départ à la retraite. Le calcul des engagements ne concerne que les personnes présentes à la date de la référence (les recrutements futurs n'interviennent pas dans le calcul). De même, la carrière des actifs au cours du temps est prise en compte. Les dates de départ en retraite sont évaluées à l'aide des taux de départ en retraite observés au jour de l'évaluation. Les indices et taux de liquidation retenus pour le calcul des pensions futures sont ceux observés au jour de l'évaluation avec prise en compte d'une progression du salaire moyen. Un taux d'actualisation est appliqué, correspondant au taux des obligations de l'Etat à long terme.

c) *Les régimes de pension du secteur privé et public au Luxembourg*

Concernant le secteur privé, l'Etat luxembourgeois participe dans le financement de l'assurance pension par le biais de dotations budgétaires en faveur de la sécurité sociale. Depuis sa création en 2004, le Fonds de compensation („FDC“ ci-après) remplit, en tant qu'établissement public, la mission

de gérer la réserve de compensation du régime général de pension résultant de l'accumulation des surplus des années antérieures.

Pour ce faire, le FDC a créé en juillet 2007 une société d'investissement à capital variable (SICAV). A partir du mois d'août 2007, la réserve confiée au FDC a été progressivement investie dans cette SICAV pour atteindre 6,05 milliards d'euros au 31 décembre 2008. La réserve globale du régime général d'assurance pension s'est élevée en cette date à 8,9 milliards d'euros. Comparée au montant de 2,49 milliards d'euros de dépenses en prestations à charge du régime, la réserve globale représente en fin 2008 une somme égale à 3,56 fois le montant des prestations annuelles. La réserve ne constitue pas de capital de couverture de prestations échues ni, à fortiori, de capital de couverture d'éventuelles expectatives des assurés. La finalité de cette réserve réside exclusivement dans sa faculté d'atténuer des perturbations externes, soit au niveau des recettes en cotisations, soit au niveau des dépenses qui, dans un système de répartition pure, peuvent conduire à des variations brusques du taux de cotisation⁴.

Pour ce qui est du secteur public, le financement de l'assurance pension se fait par un fonds spécial de l'Etat, à savoir le Fonds de pension, instauré par la loi du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois (article 62). Le Fonds de pension est géré par l'Administration du Personnel de l'Etat et a pour mission de rassembler les recettes et les dépenses relatives aux pensions des fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics dont le personnel tombe dans le champ d'application du régime de pension spécial des fonctionnaires de l'Etat.

L'alimentation du Fonds de pension se fait notamment par:

- la retenue pour pension opérée conformément à l'article 61 de la loi susmentionnée;
- des dotations à charge des établissements publics dans la mesure où les lois instituant ces établissements leur imposent une participation aux pensions de leurs agents;
- des dotations du budget de l'Etat destinées à assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses du fonds.

A noter que le Fonds de pension est géré comme un compte courant bancaire ordinaire. En principe, l'alimentation du fonds couvre uniquement les dépenses de l'année en cours. Aucune information n'est publiée quant aux engagements futurs de l'Etat dans ce domaine. Ainsi l'évolution prévisionnelle de la situation financière du fonds se résume dans le projet de budget 2008 comme suit:

	2006	2007	2008
– Avoir au 1.1.	1.108.875	42.082	0
– Dotations budgétaires:			
a) Dotation normale	289.704.336	309.135.000	343.500.000
b) Autres recettes	105.251.783	110.693.918	123.046.000
– Dépenses	396.022.912	419.871.000	466.546.000
– Avoir au 31.12.	42.082	0	0

Etant donné qu'il ne s'agit pas de dépenses en capital, ce fonds spécial n'est pas repris dans le cadre du volume II des projets de loi concernant les différents budgets de l'Etat. Ainsi aucune vue pluriannuelle n'est présentée à la Chambre des députés.

D'après la Cour, on pourrait remédier à ce problème de lisibilité par l'instauration d'une comptabilité générale reprenant les engagements de l'Etat dans le hors-bilan (voir points 3.3.2.2 a) et b)). Une pareille approche devrait également être mise à l'étude pour les engagements financiers de l'Etat au niveau des pensions du secteur privé.

Finalement, la Cour estime qu'avec l'application d'une comptabilité générale, les engagements de l'Etat en général et ceux relatifs aux retraites en particulier sont repris dans le hors-bilan de façon à

4 www.fdc.lu

connaître précisément le volume des engagements pris par l'Etat. Cette obligation de publication devrait permettre une gestion plus efficace et plus transparente des engagements.

En effet, une comptabilité générale permet à l'Etat d'apprécier, à travers la vision patrimoniale, non seulement quels sont ses biens et ses dettes, mais aussi les engagements qu'il peut être amené à honorer dans le futur. Compte tenu de ce fait, la comptabilité générale favorise un meilleur pilotage et une gestion plus efficace des finances publiques alors qu'elle permet de mieux appréhender la situation des finances publiques à moyen et à long terme et de déterminer les marges de manoeuvre de l'Etat.

Le double objectif initialement visé, celui d'une gestion plus performante et celui d'une plus grande transparence grâce à un contrôle parlementaire plus approfondi sur les finances de l'Etat, deviendra ainsi réalisable à travers la réforme de la comptabilité de l'Etat.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 23 septembre 2009.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
Marco STEVENAZZI

Le Président,
Marc GENGLER

*

ANNEXES

BIBLIOGRAPHIE

- Banque centrale du Luxembourg. Rapport annuel 2008 (juin 2009);
- Bureau International du Travail (BIT). Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg (2001);
- Chambre des Députés. Rapport de la Commission spéciale „crise économique et financière“ du 23 mars 2009;
- Comité de coordination tripartite. Avis du 28 avril 2006 sur la situation économique, financière et sociale du pays;
- Commission des normes de contrôle de l'INTOSAI. Lignes directrices pour la mise en oeuvre des normes de vérification de résultats (juillet 2004);
- Commission Européenne. Economic Forecast European Economy (mars 2009);
- Conseil Supérieur pour un Développement Durable. Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen (septembre 2008);
- Cour des comptes. Rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2004 (novembre 2005);
- Cour des comptes. Rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2005 (octobre 2006);
- Cour des comptes. Avis sur le projet de loi 5900 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009 (novembre 2008);
- Cour des comptes. Rapport spécial portant sur le Fonds pour la Protection de l'Environnement (août 2005);
- Cour des comptes. Avis du 21 mars 2001 au sujet de l'interprétation à donner à la notion de „loi spéciale“ dans le contexte de l'article 99 de la Constitution;
- Cour des comptes française. Rapport 2007 sur la situation et les perspectives des finances publiques;
- Cour des comptes française. Certification des comptes de l'Etat, exercice 2007;
- Cour des comptes française. Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2007;
- Fonds Monétaire International. Executive Board Concludes 2009 Article IV Consultation with Luxembourg. Public Information Notice (PIN) No 09/71 (juin 2009);

- Francisco Ferrer. Les cahiers des sciences administratives. La modernisation de la comptabilité publique (2008);
- Gouvernement français. Projets de loi de finances pour 2006/2007;
- Gouvernement français. Projets de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2006/2007;
- Gouvernement français. Projets annuels de performance 2006/2007;
- Gouvernement français. Rapports annuels de performance 2006/2007;
- Gouvernement français. Données budgétaires 2007;
- Gouvernement français. Compte général 2007;
- Juncker, Jean-Claude, Premier Ministre. Déclaration gouvernementale du 12 août 1999;
- Juncker, Jean-Claude, Premier Ministre. Déclaration du 21 avril 2009 sur la situation économique, sociale et financière du pays (discours sur l'état de la Nation);
- La documentation française. Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (juin 2004);
- La documentation française. Les rapports du Conseil d'Analyse Economique. Performance, incitations et gestion publique (mai 2007);
- La documentation française. Regards sur l'actualité. LOLF: le bilan (novembre 2007);
- La documentation française. Découverte de la vie publique. Les finances publiques et la réforme budgétaire (2008);
- Ministère des Finances. 10e actualisation du programme de stabilité et de croissance (octobre 2008);
- Ministère des Finances. Inspection Générale des Finances. Circulaire budgétaire 2010;
- Ministère du Budget, des comptes publics et de la Fonction publique (F). Guide pratique de la LOLF (octobre 2008);
- Ministère du Budget, des comptes publics et de la Fonction publique (F). Recueil des normes comptables de l'Etat (mars 2008);
- Monnier, Eric. Evaluations de l'action des pouvoirs publics (1992);
- O.C.D.E. Gestion et budgétisation centrées sur les résultats. Mise en oeuvre d'une approche: relever les défis posés par la gestion et la budgétisation centrées sur les résultats, par Burt Perrin (2003);
- O.C.D.E. La modernisation du secteur public, synthèse (novembre 2003);
- O.C.D.E. La modernisation du secteur public, synthèse: la modification des structures organisationnelles (octobre 2004);
- O.C.D.E. La modernisation du secteur public, synthèse: axer la gouvernance sur la performance (décembre 2004);
- O.C.D.E. La modernisation du secteur public, synthèse: moderniser la responsabilité et le contrôle (juillet 2005);
- O.C.D.E. Perspectives économiques de l'OCDE No 85 (juin 2009);
- Perret, Bernard. L'évaluation des politiques publiques (2008);
- Revue du droit public. De la science politique en France et à l'étranger (janvier-février 2006);
- Revue française de Finances publiques. Le budget 2006 en régime LOLF (septembre 2005);
- Revue française de Finances publiques. Finances publiques et responsabilité: l'autre réforme (novembre 2005);
- Revue française de Finances publiques. La nouvelle comptabilité de l'Etat (février 2006);
- Revue française de Finances publiques. La LOLF et les institutions politiques (mai 2006);
- Revue française de Finances publiques. La LOLF et la Ve République (mars 2007);
- Service Central de la Statistique et des Etudes Economiques (STATEC). L'économie luxembourgeoise en 2008 et l'évolution conjoncturelle récente (mai 2009);
- Séguin, Philippe. Le rôle des institutions supérieures de contrôle dans le développement des performances des institutions de l'Etat. Discours d'ouverture du 30 mars 2009;

Sénat français. Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France (juin 2004);

Trosa, Sylvie. L'évaluation des politiques publiques. Les notes de benchmarking international (novembre 2003);

Viveret, Patrick. L'évaluation des politiques et des actions publiques. Rapport au Premier ministre (juin 1989);

Waline, Charles. Le budget de l'Etat – Nouvelles règles, nouvelles pratiques (2006).

*

GLOSSAIRE LOLF

<i>Mot-clé</i>	<i>Définition</i>	<i>Réf. LOLF</i>
action	subdivision d'un programme identifiant les moyens et les modes d'action des acteurs du programme	Art. 7, I
audit interne	activité indépendante et objective qui donne à une entité une assurance raisonnable sur le degré de maîtrise de ses opérations. L'audit interne s'assure de la qualité du contrôle interne de cette entité et apporte ses conseils pour l'améliorer.	Art. 57-60
autorisations d'engagement (AE)	dans le cadre du budget, les AE sont le support nécessaire pour engager juridiquement une dépense. Leur montant constitue la limite supérieure des engagements autorisés dans l'année.	Art. 8
catégorie de dépenses	les charges budgétaires sont regroupées sous 7 titres et classées en 18 catégories	Art. 5
certification des comptes de l'Etat	une des obligations de la Cour des comptes dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement	Art. 58, 5
contrôle interne	ensemble des dispositifs ou processus organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement et mis en oeuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités en vue de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation de leurs objectifs	Art. 57-60
crédit limitatif	en principe, les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts	Art. 9
crédits de paiement (CP)	les CP constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement	Art. 8
fongibilité, fongibilité asymétrique	la fongibilité est la liberté offerte par la LOLF à chaque gestionnaire d'utiliser librement les crédits pour mettre en oeuvre de manière performante le programme; la fongibilité est dite asymétrique car, si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses (fonctionnement, intervention, investissement), l'inverse n'est pas possible.	Art. 7, II
globalité	fin de la fragmentation excessive du budget de l'Etat: la discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission	Art. 43

<i>Mot-clé</i>	<i>Définition</i>	<i>Réf. LOLF</i>
indicateur de performance	représentation chiffrée, qui permet de mesurer la réalisation de l'objectif défini et d'apprécier l'atteinte d'une performance le plus objectivement possible. En moyenne, chaque objectif comporte 2 indicateurs.	Art. 48, 51, 54
loi de finances	la loi de finances détermine la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elle définit. En France, le projet de loi de finances (PLF) est examiné par le Parlement, puis voté dans un délai maximum de 70 jours après son dépôt.	Art. 34-36
loi de règlement des comptes	la loi de règlement des comptes est la loi constatant les résultats financiers de chaque année civile	Art. 37
loi organique relative aux lois de finances – LOLF	promulguée le 1er août 2001 pour entrer en application le 1er janvier 2006, la LOLF remplace l'ordonnance du 2 juin 1959 et fixe le cadre de la nouvelle constitution financière de l'Etat	68 articles
mission	une mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique publique. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.	Art. 7, I
objectif	la LOLF prévoit que chaque programme est assorti, dans le cadre du projet annuel de performances, d'objectifs traduisant ses priorités d'amélioration de la performance publique. L'objectif est mesuré par des indicateurs.	Art. 1
le projet annuel de performance (PAP)	le PAP constitue un des documents à joindre obligatoirement au projet de loi de finances de l'année. Il précise pour chaque programme la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des indicateurs, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir.	Art. 51, 5° et 6°
performance, responsabilisation	les lois de finances tiennent compte des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent	Art. 1
programme	subdivision d'une mission, le programme regroupe les moyens d'une politique publique conduite par un ministère au service d'une stratégie définie afin d'obtenir des résultats qui font l'objet d'une évaluation	Art. 7, I
le rapport annuel de performance (RAP)	le RAP constitue un des documents à joindre obligatoirement au projet de loi de règlement. Il permet aux parlementaires de comparer la prévision avec l'exécution budgétaire et l'engagement avec les objectifs et les résultats constatés. Il est présenté selon une structure identique à celle du projet annuel de performances	Art. 54, 5°
rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques	une des obligations de la Cour des comptes dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement	Art. 58, 3
rapport sur les résultats et la gestion budgétaire	une des obligations de la Cour des comptes dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement	Art. 58, 4

<i>Mot-clé</i>	<i>Définition</i>	<i>Réf. LOLF</i>
résultats	la loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle;	Art. 37, I
	la loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement;	Art. 37, II
	la loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes.	Art. 37, III

*

**LOI ORGANIQUE No 2001-692 DU 1er AOÛT 2001
RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

(Version consolidée au 17 avril 2009)

TITRE Ier

Des lois de finances

Art. 1. Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent.

L'exercice s'étend sur une année civile.

Ont le caractère de lois de finances:

1. La loi de finances de l'année et les lois de finances rectificatives;
2. La loi de règlement;
3. Les lois prévues à l'article 45.

*

TITRE II

Des ressources et des charges de l'Etat

Art. 2. Les ressources et les charges de l'Etat comprennent les ressources et les charges budgétaires ainsi que les ressources et les charges de trésorerie.

Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51.

Chapitre Ier: Des ressources et des charges budgétaires

Art. 3. Les ressources budgétaires de l'Etat comprennent:

1. Des impositions de toute nature;
2. Les revenus courants de ses activités industrielles et commerciales, de son domaine, de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits, les rémunérations des services rendus par lui, les retenues et cotisations sociales établies à son profit, le produit des amendes, les versements

d'organismes publics et privés autres que ceux relevant des opérations de trésorerie, et les produits résultant des opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts de l'Etat;

3. Les fonds de concours, ainsi que les dons et legs consentis à son profit;
4. Les revenus courants divers;
5. Les remboursements des prêts et avances;
6. Les produits de cession de son domaine, de ses participations financières ainsi que de ses autres actifs et droits;
7. Les produits exceptionnels divers.

Art. 4. La rémunération de services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée.

Art. 5. I. Les charges budgétaires de l'Etat sont regroupées sous les titres suivants:

1. Les dotations des pouvoirs publics;
2. Les dépenses de personnel;
3. Les dépenses de fonctionnement;
4. Les charges de la dette de l'Etat;
5. Les dépenses d'investissement;
6. Les dépenses d'intervention;
7. Les dépenses d'opérations financières.

II. Les dépenses de personnel comprennent:

- les rémunérations d'activité;
- les cotisations et contributions sociales;
- les prestations sociales et allocations diverses.

Les dépenses de fonctionnement comprennent:

- les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel;
- les subventions pour charges de service public.

Les charges de la dette de l'Etat comprennent:

- les intérêts de la dette financière négociable;
- les intérêts de la dette financière non négociable;
- les charges financières diverses.

Les dépenses d'investissement comprennent:

- les dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat;
- les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat.

Les dépenses d'intervention comprennent:

- les transferts aux ménages;
- les transferts aux entreprises;
- les transferts aux collectivités territoriales;
- les transferts aux autres collectivités;
- les appels en garantie.

Les dépenses d'opérations financières comprennent:

- les prêts et avances;
- les dotations en fonds propres;
- les dépenses de participations financières.

Art. 6. Les ressources et les charges budgétaires de l'Etat sont retracées dans le budget sous forme de recettes et de dépenses.

Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.

L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique, intitulé budget général.

Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.

Chapitre II: De la nature et de la portée des autorisations budgétaires

Art. 7. I. Les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'Etat sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Seule une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale peut créer une mission.

Toutefois, une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'entre eux faisant l'objet d'une ou de plusieurs dotations. De même, une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes:

1. Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles;
2. Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

II. Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation. Les crédits d'un programme ou d'une dotation sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 5.

La présentation des crédits par titre est indicative. Toutefois, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature.

III. A l'exception des crédits de la dotation prévue au 2° du I, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat. Ces plafonds sont spécialisés par ministère.

IV. Les crédits ouverts sont mis à la disposition des ministres.

Les crédits ne peuvent être modifiés que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application des dispositions prévues aux articles 11 à 15, 17, 18 et 21.

La répartition des emplois autorisés entre les ministères ne peut être modifiée que par une loi de finances ou, à titre exceptionnel, en application du II de l'article 12.

Art. 8. Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'Etat confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique.

Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.

Pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts.

Art. 9. Les crédits sont limitatifs, sous réserve des dispositions prévues aux articles 10 et 24. Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts.

Les conditions dans lesquelles des dépenses peuvent être engagées par anticipation sur les crédits de l'année suivante sont définies par une disposition de loi de finances.

Les plafonds des autorisations d'emplois sont limitatifs.

Art. 10. Les crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.

Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts. Dans cette hypothèse, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année.

Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de propositions d'ouverture de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

Les crédits prévus au premier alinéa ne peuvent faire l'objet ni des annulations liées aux mouvements prévus aux articles 12 et 13 ni des mouvements de crédits prévus à l'article 15.

Art. 11. En tant que de besoin, les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles sont répartis par programme, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances.

Les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations sont, par arrêté du ministre chargé des finances, répartis par programme. Cet arrêté ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

Art. 12. I. Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés.

II. Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés.

III. Les virements et transferts sont effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées. L'utilisation des crédits virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au rapport établi en application du 4° de l'article 54.

IV. Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances.

Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

Art. 13. En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'Etat et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent ouvrir des crédits supplémentaires sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances. A cette fin, les décrets d'avance procèdent à l'annulation de crédits ou constatent des recettes supplémentaires. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année.

La commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signa-

ture du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné.

La ratification des modifications apportées, sur le fondement des deux alinéas précédents, aux crédits ouverts par la dernière loi de finances est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée.

En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, par décret d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat. Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

Art. 14. I. Afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances. Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un décret pris dans les mêmes conditions.

Avant sa publication, tout décret d'annulation est transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées.

Le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 13 ne peut dépasser 1,5% des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

II. Les crédits dont l'annulation est proposée par un projet de loi de finances rectificative sont indisponibles pour engager ou ordonnancer des dépenses à compter de son dépôt jusqu'à l'entrée en vigueur de ladite loi ou, le cas échéant, jusqu'à la décision du Conseil constitutionnel interdisant la mise en application de ces annulations en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution.

III. Tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

Art. 15. I. Sous réserve des dispositions concernant les autorisations d'engagement, les crédits ouverts et les plafonds des autorisations d'emplois fixés au titre d'une année ne créent aucun droit au titre des années suivantes.

II. Les autorisations d'engagement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportées sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante. Ces reports ne peuvent majorer les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel.

Sous réserve des dispositions prévues à l'article 21, les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, dans les conditions suivantes:

1. Les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3% des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés;
2. Les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3% de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances.

III. Les crédits ouverts sur un programme en application des dispositions du II de l'article 17 et disponibles à la fin de l'année sont reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Le montant des crédits ainsi reportés ne peut excéder la différence entre les recettes et les dépenses constatées sur le fondement des dispositions précitées.

Les reports de crédits de paiement effectués en application du présent paragraphe ne sont pas pris en compte pour apprécier les limites fixées aux 1° et 2° du II.

IV. Les arrêtés de report sont publiés au plus tard le 31 mars de l'année suivant celle à la fin de laquelle la disponibilité des autorisations d'engagement ou des crédits de paiement a été constatée.

Chapitre III: Des affectations de recettes

Art. 16. Certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial.

Art. 17. I. Les procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial sont la procédure de fonds de concours, la procédure d'attribution de produits et la procédure de rétablissement de crédits.

II. Les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'Etat.

Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général, au budget annexe ou au compte spécial considéré. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée.

Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. Les plafonds de dépenses et de charges prévus au 6° du I de l'article 34 incluent le montant des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours.

L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. A cette fin, un décret en Conseil d'Etat définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours.

III. Les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné.

IV. Peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé des finances:

1. Les recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires;
2. Les recettes provenant de cessions entre services de l'Etat ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires.

Art. 18. I. Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services.

La création d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un budget annexe ne peuvent résulter que d'une disposition de loi de finances.

II. Un budget annexe constitue une mission, au sens des articles 7 et 47. Sous réserve des règles particulières définies au présent article, les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général.

Par dérogation aux dispositions du II de l'article 7 et de l'article 29, les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections. La section des opérations courantes retrace les recettes et les dépenses de gestion courante. La section des opérations en capital retrace les recettes et les dépenses afférentes aux opérations d'investissement et aux variations de l'endettement.

Par dérogation aux dispositions du III de l'article 7, les plafonds des autorisations d'emplois dont sont assortis les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel sont spécialisés par budget annexe.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un budget annexe.

Art. 19. Les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances. Les catégories de comptes spéciaux sont les suivantes:

1. Les comptes d'affectation spéciale;
2. Les comptes de commerce;
3. Les comptes d'opérations monétaires;
4. Les comptes de concours financiers.

L'affectation d'une recette à un compte spécial ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

Art. 20. I. Il est interdit d'imputer directement à un compte spécial des dépenses résultant du paiement de traitements, salaires, indemnités et allocations de toute nature.

Sous réserve des règles particulières prévues aux articles 21 à 24, les opérations des comptes spéciaux sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général. Sauf dispositions contraires prévues par une loi de finances, le solde de chaque compte spécial est reporté sur l'année suivante.

II. Chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47. Leurs crédits sont spécialisés par programme.

Aucun des mouvements de crédits prévus aux articles 11 et 12 ne peut être effectué entre le budget général et un compte spécial doté de crédits.

Art. 21. I. Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10% des crédits initiaux de chaque compte.

Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.

II. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.

En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.

Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.

Art. 22. I. Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, il est interdit d'exécuter, au titre de ces comptes, des opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt.

II. Les opérations budgétaires relatives à la dette et à la trésorerie de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont retracées dans un compte de commerce déterminé. Ce compte est divisé en sections distinguant les opérations selon leur nature.

Chaque section est dotée d'une autorisation de découvert.

Sont déterminés par une disposition de loi de finances:

- la nature des opérations autorisées, chaque année, sur chaque section;
- le caractère limitatif ou évaluatif de chaque autorisation de découvert;
- les modalités générales d'information du Parlement sur l'activité du compte et les modalités particulières selon lesquelles le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de tout dépassement d'une autorisation de découvert;
- les conditions générales de fonctionnement du compte.

Art. 23. Les comptes d'opérations monétaires retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

Art. 24. Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'Etat. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des Etats étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'Etat.

Le montant de l'amortissement en capital des prêts et avances est pris en recettes au compte intéressé.

Toute échéance qui n'est pas honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur:

- soit d'une décision de recouvrement immédiat, ou, à défaut de recouvrement, de poursuites effectives engagées dans un délai de six mois;
- soit d'une décision de rééchelonnement faisant l'objet d'une publication au Journal officiel;
- soit de la constatation d'une perte probable faisant l'objet d'une disposition particulière de loi de finances et imputée au résultat de l'exercice dans les conditions prévues à l'article 37. Les remboursements ultérieurement constatés sont portés en recettes au budget général.

Chapitre IV: Des ressources et des charges de trésorerie

Art. 25. Les ressources et les charges de trésorerie de l'Etat résultent des opérations suivantes:

1. Le mouvement des disponibilités de l'Etat;
2. L'escompte et l'encaissement des effets de toute nature émis au profit de l'Etat;
3. La gestion des fonds déposés par des correspondants;

4. L'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'Etat. Les ressources et les charges de trésorerie afférentes à ces opérations incluent les primes et décotes à l'émission.

Art. 26. Les opérations prévues à l'article 25 sont effectuées conformément aux dispositions suivantes:

1. Le placement des disponibilités de l'Etat est effectué conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par la loi de finances de l'année;
2. Aucun découvert ne peut être consenti aux correspondants prévus au 3° de l'article 25;
3. Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat (1);
4. L'émission, la conversion et la gestion des emprunts sont effectuées conformément aux autorisations annuelles générales ou particulières données par la loi de finances de l'année. Sauf disposition expresse d'une loi de finances, les emprunts émis par l'Etat sont libellés en euros. Ils ne peuvent prévoir d'exonération fiscale. Les emprunts émis par l'Etat ou toute autre personne morale de droit public ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique. Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément au contrat d'émission.

Nota: (1) Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1er janvier 2004.

Chapitre V: Des comptes de l'Etat

Art. 27. L'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations.

En outre, il met en oeuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.

Art. 28. La comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires obéit aux principes suivants:

1. Les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées par un comptable public;
2. Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires. Toutes les dépenses doivent être imputées sur les crédits de l'année considérée, quelle que soit la date de la créance.

Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, dont la durée ne peut excéder vingt jours. En outre, lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'année civile, les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit peuvent être exécutées au cours de cette période complémentaire.

Les recettes et les dépenses portées aux comptes d'imputation provisoire sont enregistrées aux comptes définitifs au plus tard à la date d'expiration de la période complémentaire. Le détail des opérations de recettes qui, à titre exceptionnel, n'auraient pu être imputées à un compte définitif à cette date figure dans l'annexe prévue par le 7° de l'article 54.

Art. 29. Les ressources et les charges de trésorerie sont imputées à des comptes de trésorerie par opération. Les recettes et les dépenses de nature budgétaire résultant de l'exécution d'opérations de trésorerie sont imputées dans les conditions prévues à l'article 28.

Art. 30. La comptabilité générale de l'Etat est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

Les règles applicables à la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action.

Elles sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et publié.

Art. 31. Les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'Etat veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.

*

TITRE III

Du contenu et de la présentation des lois de finances

Chapitre Ier: *Du principe de sincérité*

Art. 32. Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

Art. 33. Sous réserve des dispositions de l'article 13 de la présente loi organique, lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire sont susceptibles d'affecter les ressources ou les charges de l'Etat dans le courant de l'année, les conséquences de chacune d'entre elles sur les composantes de l'équilibre financier doivent être évaluées et autorisées dans la plus prochaine loi de finances afférente à cette année.

Chapitre II: *Des dispositions des lois de finances*

Art. 34. La loi de finances de l'année comprend deux parties distinctes.

I. Dans la première partie, la loi de finances de l'année:

1. Autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat;
2. Comporte les dispositions relatives aux ressources de l'Etat qui affectent l'équilibre budgétaire;
3. Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget de l'Etat;
4. Evalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6;
5. Comporte l'évaluation de chacune des recettes budgétaires;
6. Fixe les plafonds des dépenses du budget général et de chaque budget annexe, les plafonds des charges de chaque catégorie de comptes spéciaux ainsi que le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat;
7. Arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre;
8. Comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat prévues à l'article 26 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement;
9. Fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an;
10. Arrête les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat.

II. Dans la seconde partie, la loi de finances de l'année:

1. Fixe, pour le budget général, par mission, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement;

2. Fixe, par ministère et par budget annexe, le plafond des autorisations d'emplois;
 3. Fixe, par budget annexe et par compte spécial, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement ouverts ou des découverts autorisés;
 4. Fixe, pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux, par programme, le montant du plafond des reports prévu au 2° du II de l'article 15;
 5. Autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime;
 6. Autorise l'Etat à prendre en charge les dettes de tiers, à constituer tout autre engagement correspondant à une reconnaissance unilatérale de dette, et fixe le régime de cette prise en charge ou de cet engagement;
 7. Peut:
 - a) Comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire;
 - b) Comporter des dispositions affectant directement les dépenses budgétaires de l'année;
 - c) Définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales;
 - d) Approuver des conventions financières;
 - e) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques;
 - f) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.
- III. La loi de finances de l'année doit comporter les dispositions prévues aux 1°, 5°, 6°, 7° et 8° du I et aux 1°, 2° et 3° du II.

Art. 35. Sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année prévues aux 1° et 3° à 10° du I et au 1° à 6° du II de l'article 34. Le cas échéant, elles ratifient les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances.

Les lois de finances rectificatives doivent comporter les dispositions prévues aux 6° et 7° du I de l'article 34.

Les lois de finances rectificatives sont présentées en partie ou en totalité dans les mêmes formes que la loi de finances de l'année. Les dispositions de l'article 55 leur sont applicables.

Art. 36. L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.

Art. 37. I. La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle.

II. La loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement.

III. La loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes.

IV. Le cas échéant, la loi de règlement:

1. Ratifie les modifications apportées par décret d'avance aux crédits ouverts par la dernière loi de finances afférente à cette année;
2. Ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés;
3. Majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté;

4. Arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant;
5. Apure les profits et pertes survenus sur chaque compte spécial.

V. La loi de règlement peut également comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, ainsi qu'à la comptabilité de l'Etat et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics.

*

TITRE IV

De l'examen et du vote des projets de loi de finances

Art. 38. Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances, qui sont délibérés en conseil des ministres.

Chapitre Ier: Du projet de loi de finances de l'année et des projets de loi de finances rectificative

Art. 39. Le projet de loi de finances de l'année, y compris les documents prévus aux articles 50 et 51, est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances.

Toutefois, chaque annexe générale destinée à l'information et au contrôle du Parlement est déposée sur le bureau des assemblées et distribuée au moins cinq jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, des recettes ou des crédits auxquels elle se rapporte (1).

Nota: (1) Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1er janvier 2002 (article 65 de la loi No 2001-692).

Art. 40. L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet de loi de finances.

Le Sénat doit se prononcer en première lecture dans un délai de vingt jours après avoir été saisi.

Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai prévu au premier alinéa, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de finances dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée du texte soumis au Sénat, modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

Le projet de loi de finances est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans le délai de soixante-dix jours après le dépôt du projet, les dispositions de ce dernier peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Art. 41. Le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances.

Art. 42. La seconde partie du projet de loi de finances de l'année et, s'il y a lieu, des projets de loi de finances rectificative, ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie.

Art. 43. Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux.

Les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique.

La discussion des crédits du budget général donne lieu à un vote par mission. Les votes portent à la fois sur les autorisations d'engagement et sur les crédits de paiement.

Les plafonds des autorisations d'emplois font l'objet d'un vote unique.

Les crédits des budgets annexes et les crédits ou les découverts des comptes spéciaux sont votés par budget annexe et par compte spécial.

Art. 44. Dès la promulgation de la loi de finances de l'année ou d'une loi de finances rectificative, ou dès la publication de l'ordonnance prévue à l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement prend des décrets portant:

1. Répartition par programme ou par dotation des crédits ouverts sur chaque mission, budget annexe ou compte spécial;
2. Fixation, par programme, du montant des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel.

Ces décrets répartissent et fixent les crédits conformément aux annexes explicatives prévues aux 5° et 6° de l'article 51 et au 2° de l'article 53, modifiées, le cas échéant, par les votes du Parlement.

Les crédits fixés par les décrets de répartition ne peuvent être modifiés que dans les conditions prévues par la présente loi organique.

Art. 45. Dans le cas prévu au quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, le Gouvernement dispose des deux procédures prévues ci-dessous:

1. Il peut demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année. Ce projet de loi partiel est soumis au Sénat selon la procédure d'urgence;
2. Si la procédure prévue au 1° n'a pas été suivie ou n'a pas abouti, le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Si la loi de finances de l'année ne peut être promulguée ni mise en application en vertu du premier alinéa de l'article 62 de la Constitution, le Gouvernement dépose immédiatement devant l'Assemblée nationale un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année. Ce projet est discuté selon la procédure d'urgence.

Après avoir reçu l'autorisation de continuer à percevoir les impôts soit par la promulgation de la première partie de la loi de finances de l'année, soit par la promulgation d'une loi spéciale, le Gouvernement prend des décrets ouvrant les crédits applicables aux seuls services votés.

La publication de ces décrets n'interrompt pas la procédure de discussion du projet de loi de finances de l'année, qui se poursuit dans les conditions prévues par les articles 45 et 47 de la Constitution et par les articles 40, 42, 43 et 47 de la présente loi organique.

Les services votés, au sens du quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution, représentent le minimum de crédits que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement. Ils ne peuvent excéder le montant des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année.

Chapitre II: Du projet de loi de règlement

Art. 46. Le projet de loi de règlement, y compris les documents prévus à l'article 54 et aux 4° et 5° de l'article 58, est déposé et distribué avant le 1er juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.

Chapitre III: Dispositions communes

Art. 47. Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission.

Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient.

Les amendements non conformes aux dispositions de la présente loi organique sont irrecevables.

TITRE V

De l'information et du contrôle sur les finances publiques**Chapitre Ier: De l'information**

Art. 48. En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant:

1. Une analyse des évolutions économiques constatées depuis l'établissement du rapport mentionné à l'article 50;
2. Une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France;
3. Une évaluation à moyen terme des ressources de l'Etat ainsi que de ses charges ventilées par grandes fonctions;
4. La liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante (1).

Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Nota: (1) Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1er janvier 2005.

Art. 49. En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard le 10 octobre.

Art. 50. Est joint au projet de loi de finances de l'année un rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de loi de finances de l'année. Il explicite le passage, pour l'année considérée et celle qui précède, du solde budgétaire à la capacité ou au besoin de financement de l'Etat tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France, en indiquant notamment l'impact des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8. Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne.

Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes.

Art. 51. Sont joints au projet de loi de finances de l'année:

1. Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat;
2. Une analyse des changements de la présentation budgétaire faisant connaître leurs effets sur les recettes, les dépenses et le solde budgétaire de l'année concernée;
3. Une présentation des recettes et des dépenses budgétaires et une section de fonctionnement et une section d'investissement;
4. Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque recette budgétaire et présentant les dépenses fiscales;
- 4bis Une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres;

5. Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par voie de fonds de concours. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant:
 - a) La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié;
 - b) L'évaluation des dépenses fiscales;
 - c) La justification de l'évolution des crédits par rapport aux dépenses effectives de l'année antérieure, aux crédits ouverts par la loi de finances de l'année en cours et à ces mêmes crédits éventuellement majorés des crédits reportés de l'année précédente, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure;
 - d) L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement;
 - e) Par catégorie, présentée par corps ou par métier, ou par type de contrat, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés par l'Etat et la justification des variations par rapport à la situation existante;
 - f) Une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5 et la justification des variations par rapport à la situation existante;
6. Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant du découvert ou des recettes et des crédits proposés par programme ou par dotation. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 5° en justifiant les prévisions de recettes et, le cas échéant, son découvert;
7. Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement.

Art. 52. En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.

Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement.

Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Art. 53. Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative:

1. Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte;
2. Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées;
3. Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours;
4. Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique No 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Art. 54. Sont joints au projet de loi de règlement:

1. Le développement des recettes du budget général;
2. Des annexes explicatives, développant, par programme ou par dotation, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées, en indiquant les écarts avec la présentation par titre des crédits ouverts, et les modifications de crédits demandées. Elles présentent également l'écart entre les estimations et les réalisations au titre des fonds de concours;
3. Une annexe explicative présentant les recettes et les dépenses effectives du budget de l'Etat selon les conventions prévues au 3° de l'article 51 et comportant pour chaque programme les justifications

des circonstances ayant conduit à ne pas engager les dépenses correspondant aux crédits destinés à financer les dépenses visées au 5° du I de l'article 5;

4. Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement:
 - a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés;
 - b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure;
 - c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5° de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures;
 - d) La présentation des emplois effectivement rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public prévue au II de l'article 5;
5. Des annexes explicatives développant, par programme ou par dotation, pour chaque budget annexe et chaque compte spécial, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées, des crédits ouverts ou du découvert autorisé, ainsi que les modifications de crédits ou de découvert demandées. Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 4°;
6. Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 27;
7. Le compte général de l'Etat, qui comprend la balance générale des comptes, le compte de résultat, le bilan et ses annexes parmi lesquelles la présentation du traitement comptable des opérations mentionnées au deuxième alinéa de l'article 8, ainsi qu'une évaluation des engagements hors bilan de l'Etat. Il est accompagné d'un rapport de présentation, qui indique notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.

Art. 55. Chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'Etat fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes.

Art. 56. Les décrets et arrêtés prévus par la présente loi organique sont publiés au Journal officiel. Il en est de même des rapports qui en présentent les motivations, sauf en ce qui concerne les sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, à la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat ou aux affaires étrangères.

Chapitre II: Du contrôle

Art. 57. Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs spéciaux et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent.

Art. 58. La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment:

1. L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 57;
2. La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication;
3. Le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport mentionné à l'article 48 relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur;
4. Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits ⁽¹⁾;
5. La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées ⁽¹⁾;
6. Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances.

Les rapports visés aux 3°, 4° et 6° sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés.

Le rapport annuel de la Cour des comptes peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Nota: (1) Les dispositions de cet alinéa sont applicables à compter du 1er janvier 2005.

Art. 59. Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte.

Art. 60. Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois.

*

TITRE VI

Entrée en vigueur et application de la loi organique

Art. 61. Dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi organique, toute garantie de l'Etat qui n'a pas été expressément autorisée par une disposition de loi de finances doit faire l'objet d'une telle autorisation.

Une annexe récapitulant les garanties de l'Etat qui, au 31 décembre 2004, n'ont pas été expressément autorisées par une loi de finances est jointe au projet de loi de règlement du budget de l'année 2004.

Art. 62. I. Les dispositions du II de l'article 15 sont applicables aux crédits de dépenses ordinaires et aux crédits de paiement de l'exercice 2005, pour ceux d'entre eux qui sont susceptibles de faire l'objet de reports.

II. Les dispositions du III de l'article 15 sont applicables aux crédits ouverts dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 19 de l'ordonnance No 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et disponibles à la fin de l'exercice 2005.

Art. 63. A défaut de dispositions législatives particulières, les taxes régulièrement perçues au cours de la deuxième année suivant celle de la publication de la présente loi organique en application de

(1) Loi No 2001-692.

l'article 4 de l'ordonnance No 59-2 du 2 janvier 1959 précitée peuvent être perçues, jusqu'au 31 décembre de cette année, selon l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement en vigueur à la date de leur établissement.

Art. 64. L'échéance de l'article 46 et les dispositions du 7° de l'article 54 sont applicables pour la première fois au projet de loi de règlement relatif à l'exécution du budget afférent à la quatrième année suivant celle de la publication de la présente loi organique.

Les projets de loi de règlement afférents aux années antérieures sont déposés et distribués au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel ils se rapportent.

Art. 65. Les dispositions des articles 14, 25, 26, à l'exception du 3°, 32, 33, 36, du deuxième alinéa de l'article 39, des articles 41, 42, 49, 50, 52, 53, 55, 57, 58, à l'exception du 4° et du 5°, 59, 60 et 68 sont applicables à compter du 1er janvier 2002.

Les dispositions de l'article 48, à l'exception du 4°, sont applicables à compter du 1er janvier 2003.

Les dispositions du 3° de l'article 26 sont applicables à compter du 1er janvier 2004.

Art. 66. I. Est joint au projet de loi de finances pour 2005 un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la présente loi organique.

II. Au cours de la préparation du projet de loi de finances pour 2006, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sont informées par le Gouvernement de la nomenclature qu'il envisage pour les missions et les programmes prévus à l'article 7.

Art. 67. Sous réserve des dispositions prévues aux articles 61 à 66, l'ordonnance No 59-2 du 2 janvier 1959 précitée est abrogée le 1er janvier 2005. Toutefois, ses dispositions demeurent applicables aux lois de finances afférentes à l'année 2005 et aux années antérieures.

Sous réserve des articles 61 à 66 et de la dernière phrase de l'alinéa précédent, la présente loi organique entre en vigueur le 1er janvier 2005.

Art. 68. Des décrets en Conseil d'Etat pourvoient, en tant que de besoin, à l'exécution de la présente loi organique.

Le Président de la République,
Jacques CHIRAC

Le Premier ministre,
Lionel JOSPIN

*Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,*

Laurent FABIUS

La secrétaire d'Etat au budget,
Florence PARLY

– Travaux préparatoires:

Assemblée nationale:

Proposition de loi organique No 2540;

Rapport de M. Didier Migaud, au nom de la commission spéciale, No 2908;

Discussion les 7 et 8 février 2001 et adoption le 8 février 2001.

Sénat:

Proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale, No 226 (2000-2001);

Rapport de M. Alain Lambert, au nom de la commission des finances, No 343 (2000-2001);

Discussion les 7, 12 et 13 juin 2001 et adoption le 13 juin 2001.

Assemblée nationale:

Proposition de loi organique, modifiée par le Sénat, No 3139;

Rapport de M. Didier Migaud, au nom de la commission spéciale, No 3150;

Discussion et adoption le 21 juin 2001.

Sénat:

Proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, No 408 (2000-2001);

Rapport de M. Alain Lambert, au nom de la commission des finances, No 413 (2000-2001);

Discussion et adoption le 28 juin 2001.

– Conseil constitutionnel:

Décision No 2001-448 DC du 25 juillet 2001 publiée au Journal officiel de ce jour.

*

II. LES REPONSES DU GOUVERNEMENT

Prise de position du ministère des Finances

J'ai l'honneur de me référer à votre lettre du 25 septembre 2009 (Réf. 09.00003-44) pour vous communiquer pour compte du Ministère des Finances les observations suivantes au sujet du projet de rapport sous rubrique:

- 1) A la page 10, le total repris sous A. IV. „Report du solde des recettes et dépenses courantes et en capital“ n'est pas correct du fait qu'il ne tient pas compte d'une rectification de l'ordre de -548,74 EUR faite dans le cadre du compte général de l'exercice 2006 et se rapportant à l'exercice 2005. (cf. Art. 1er du projet de loi No 5740 ci-joint)

Le total en question devrait donc se chiffrer à 322.677.168,51 EUR au lieu de 322.677.717,25 EUR.

La même remarque s'applique au total à la page 11 sous A. VI. „Report du solde des recettes et dépenses courantes de l'Etat“ qui devrait se chiffrer à -367.322.831,49 EUR au lieu de -367.322.282,75 EUR.

- 2) Quant aux plus-values de 2006 et 2007 que la Cour mentionne au chapitre 1.2. de son rapport, je tiens à remarquer que la répartition des plus-values des exercices 2006, 2007 et 2008 sera opérée de façon regroupée par l'article 56 de la loi budgétaire de l'exercice 2010. Le projet de loi No 5789 relative à l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2006 est donc superfétatoire et sera en conséquence retiré sous peu par le Gouvernement.
- 3) Toujours au chapitre 1.2. la Cour mentionne à nouveau le problème des reports non opérés à la clôture de l'exercice pour établir un équilibre entre recettes et dépenses pour ordre. Il est vrai qu'en pratique ces reports ne sont pas faits et qu'en conséquence les excédents d'un exercice doivent être régularisés ultérieurement. Afin de renseigner toutefois sur l'avoir disponible à l'endroit des différents articles du budget pour ordre, la Trésorerie de l'Etat établit un tableau des soldes cumulés qui

fait partie intégrante de chaque compte général. Je suis parfaitement conscient que cette procédure n'est pas prévue par la loi modifiée du 8 juin 1999 mais elle constitue à l'heure actuelle la seule solution praticable. Je vous joins une note de la Trésorerie de l'Etat qui a vocation à clarifier la problématique des reports au budget pour ordre.

Note à l'attention de Monsieur le Directeur du Trésor

Objet: Rapport de la Cour des comptes sur le compte général 2004 – remarques formulées aux pages 9-10 au sujet du budget pour ordre

La Cour des comptes fait remarquer que les reports d'exercice ne sont pas opérés malgré que l'article 78(2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat en prévoit la possibilité et que par conséquent le budget pour ordre n'est plus en équilibre. A ce sujet il y a lieu de considérer ce qui suit:

Reports d'excédents de dépenses

Même si la loi budgétaire donne pour certains articles du budget pour ordre l'autorisation de reporter des excédents de dépenses, il n'est techniquement pas possible d'opérer de tels reports dans SAP. La discussion sur les reports non opérés se limite donc aux seuls excédents de recettes.

Reports d'excédents de recettes

Deux procédures de report sont possibles:

- 1) Le Ministère ordonnateur de l'article de dépense pour ordre fait une **ordonnance de paiement** à charge de l'article de dépenses en question, portant ainsi le niveau des dépenses au même niveau que les recettes. La Trésorerie de l'Etat porte ensuite le montant ordonnancé en recette sur l'exercice suivant. Cette procédure se heurte cependant souvent aux différents délais de clôture de l'exercice. En effet, si le solde qu'il s'agirait d'ordonnancer n'est connu qu'à la fin de la période complémentaire, il est trop tard pour opérer le report via ordonnance. Cette procédure présuppose aussi que chaque Ministère concerné prenne lui-même l'initiative pour faire les ordonnances nécessaires. La Trésorerie de l'Etat n'y a aucune influence.
- 2) La Trésorerie fait une **extourne de recettes** à l'endroit de l'article de recettes concerné, ramenant ainsi le niveau des recettes au même niveau que les dépenses, et porte le montant extourné en recette sur l'exercice suivant. Cette procédure est la seule qui pourrait s'opérer dans les délais légaux de l'exercice mais se heurte sans doute aux règles d'imputation correcte des recettes en général. Elle a par contre l'avantage que la Trésorerie de l'Etat peut prendre l'initiative indépendamment des Ministères concernés.

Quant à l'opportunité d'opérer des reports d'excédents de recettes ou non, je donne à réfléchir sur les deux considérations suivantes:

- 1) Aussi longtemps que les articles pour ordre ne fonctionnent pas du point de vue comptable comme les Fonds spéciaux de l'Etat, c.-à-d. que les dépenses sont directement liées aux recettes, un report constitue une **démarche superfétatoire** n'apportant ni un avantage ni un désavantage pour le Ministère concerné. En effet, les dépenses à charge du nouvel exercice se font en fonction du „crédit voté“ et non en fonction des reports et/ou en fonction des nouvelles recettes et il n'est à aucun moment possible d'afficher dans SAP, à l'instar des Fonds spéciaux, un quelconque „avoir disponible“ à l'endroit d'un article PO.
- 2) Par l'effet du report, le compte général affiche un article parfaitement équilibré, qui à mon avis est **un équilibre artificiel et qui ne reflète plus la réalité**. Afin donc de garantir la véridicité du compte général, il est indiqué d'afficher les excédents de recettes tels qu'ils résultent des opérations effectivement réalisées au cours de l'exercice en question, tel que cela est fait à l'endroit des articles affichant un excédent de dépenses qui est techniquement impossible de reporter. Ainsi tous les articles PO sont traités de la même façon.

La meilleure solution, bien que non conforme à la loi, est donc de n'effectuer aucun report du tout. Les Ministères consultent alors le tableau „Solde cumulé du budget pour ordre“ établi chaque année par la Trésorerie de l'Etat et publié au compte général pour s'informer sur l'avoir disponible à l'endroit de leurs articles PO. Ainsi un excédent de recettes cumulé est résorbé automatiquement, c.-à-d. sans

formalités ni d'initiatives de part ou d'autre par un excédent de dépenses à l'exercice suivant et vice versa.

Autre remarque au sujet des propos de la Cour des comptes:

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 décrite ci-avant et 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.