

N° 6092

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROPOSITION DE LOI

visant

- à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés,
 - à promouvoir la modernisation de la gestion publique,
- et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999
- a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat;
 - b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances;
 - c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée)

* * *

*Dépôt (M. Roger Negri) et transmission à la Conférence des Présidents
(9.12.2009)*

Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement (19.1.2010)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	7
3) Commentaire des articles	12

*

EXPOSE DES MOTIFS

**1) Introduction: Le pouvoir budgétaire de la Chambre,
une coquille vide?**

Le pouvoir budgétaire est un pouvoir important, sinon le plus important, du Parlement. En votant le budget annuel, le législateur autorise le pouvoir exécutif à percevoir les recettes de l'Etat et à effectuer les dépenses nécessaires pour mettre en oeuvre les politiques publiques souhaitées.

Or, en pratique, force est de constater que la Chambre des députés n'exerce que très partiellement les pouvoirs qui sont les siens. Plusieurs raisons peuvent expliquer cet état des choses:

1. En ce qui concerne la procédure budgétaire qui aboutit par le vote annuel de la loi budgétaire, les délais imposés par le calendrier budgétaire sont très serrés pour tous les intervenants: après le dépôt du projet de budget par le Gouvernement au début du mois d'octobre, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, les chambres professionnelles et les autres organismes intéressés doivent rendre leurs avis

respectifs jusqu'au 15 novembre au plus tard. Ensuite, il reste deux semaines au rapporteur du budget pour finaliser son rapport avant la fin du mois de novembre. Enfin, la présentation du rapport en séance publique et les débats budgétaires ont lieu au mois de décembre, soit deux mois seulement après le dépôt du budget.

Les chambres professionnelles et le Conseil d'Etat ont fait remarquer à plusieurs reprises que les délais qui leurs sont imposés sont trop courts pour procéder à une analyse approfondie du projet de budget et des documents qui lui sont joints. Ainsi, dans son avis sur le projet de budget pour l'exercice 2007, le Conseil d'Etat s'est vu obligé de constater une nouvelle fois „*qu'un délai aussi court que celui accordé en l'occurrence aux instances consultées tend à réduire leur rôle en matière budgétaire à un simple droit de regard, et le droit d'examiner les recettes et les dépenses de l'Etat risque d'être dégradé en un exercice de pure forme. Il en découle que le Conseil d'Etat se trouve dans la situation où il doit limiter son travail à un examen succinct des aspects généraux du projet de budget sous avis afin de mettre la Chambre des députés en mesure d'accomplir sa mission législative dans les délais impartis.*“¹

Le projet de budget pour l'exercice 2005 fut le premier à passer par la nouvelle procédure budgétaire qui a vu le dépôt du projet de budget reculer en octobre et dans laquelle la pratique des amendements budgétaires fut abolie. L'objectif affiché de cette réforme consistait à rationaliser la procédure budgétaire et à mettre le Gouvernement en mesure de présenter un budget plus sincère. Malheureusement, les attentes liées à l'objectif de la nouvelle procédure de disposer de prévisions économiques et financières plus réalistes ne se sont pas matérialisées jusqu'à présent. Par contre, la rationalisation de la procédure budgétaire au détriment du pouvoir de contrôle de la Chambre est devenue une réalité.

2. Si l'érosion du pouvoir budgétaire du Parlement est due en grande partie aux délais serrés imposés par le calendrier budgétaire, la qualité des documents budgétaires rend la tâche des députés encore moins enviable.

Ainsi, les informations fournies ensemble avec le projet de loi budgétaire proprement dit sont en général insuffisantes pour se prononcer sur le bien-fondé des crédits inscrits aux tableaux annexés, qu'il s'agisse des recettes prévues ou des dépenses envisagées.

Le manque d'informations se fait ressentir notamment au niveau du commentaire du budget des dépenses. Même s'il était matériellement possible à la Chambre des députés de décortiquer l'imposant ouvrage pour comparer les centaines de lignes budgétaires prévues à celles du budget voté l'année précédente, ou mieux encore à celles du compte de l'exercice précédent, comment jugerait-elle de l'opportunité et de l'efficacité de telle ou telle dépense sur base de la structure actuelle du budget?

3. Enfin, ce qui vaut pour la présentation du projet de budget vaut *a fortiori* pour le contrôle *ex post* de l'exécution du budget. Ainsi, le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat reprend dans les tableaux annexés, chapitre par chapitre, article par article, les recettes et les dépenses effectivement comptabilisées, alors que l'exposé des motifs se limite en général à quelques pages dactylographiées.

Pour le Gouvernement, la présentation du compte général de l'Etat semble être un acte purement formel, ne revêtant aucune importance politique, alors qu'il s'agit, pour le Parlement chargé du contrôle du pouvoir exécutif, de donner décharge au Gouvernement pour sa gestion des deniers publics et de lui demander de „rendre ses comptes“, c'est-à-dire de justifier l'utilisation des fonds publics à la lumière des résultats obtenus.

Par ailleurs, le règlement interne de la Chambre des députés prévoit que toutes les commissions parlementaires peuvent s'impliquer dans les travaux budgétaires. Or, force est de constater que la Chambre ne fait guère usage des possibilités dont elle-même s'est dotée, de sorte que les travaux parlementaires sur le projet de budget restent la „chasse gardée“ de la seule Commission des Finances et du Budget.

Face à ces considérations, il faut se rendre à l'évidence que le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés fait penser plutôt à une coquille vide; en pratique, c'est le Gouvernement qui élabore „son“ projet de budget qu'il fait ensuite passer par les instances législatives, sans que des modifications substantielles n'y soient apportées.

¹ Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2007, doc. parl. 5600², p. 1.

En 1997 déjà, cet état des choses avait amené le rapporteur du budget à constater que la procédure budgétaire ressemblait à „*une visite du château de Versailles: à pas accéléré et avec l'interdiction de toucher à quoi que ce soit*“².

2) Une architecture budgétaire et une gestion publique modernisées: Le Luxembourg en besoin de réforme

La nécessité de réformer à la fois l'architecture et la procédure budgétaires ressort clairement des réflexions menées au chapitre introductif.

Le Luxembourg n'est pas le seul pays à ressentir un besoin de réformes non seulement au niveau de ses pratiques budgétaires, mais également au niveau de ses méthodes de gestion publique tout court. Ainsi, de nombreux pays européens et extra-européens ont reconnu ce besoin il y a longtemps, et ont réagi en conséquence. A titre d'exemple, l'on citera le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark, la Nouvelle-Zélande, le Canada, et plus récemment, notre voisin méridional, la France.

De même, de nombreuses organisations internationales telles que l'OCDE et l'Union européenne préconisent également les réformes budgétaires axées sur la performance.

Ainsi, dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, l'UE a formulé un certain nombre de lignes directrices concernant les politiques macroéconomiques à mettre en oeuvre par les Etats membres, dont la ligne directrice No 3 revêt une importance particulière dans le contexte de la réforme budgétaire préconisée par la présente proposition de loi:

„Pour favoriser une affectation efficace des ressources, orientée vers la croissance et l'emploi, les Etats membres devraient, sans préjudice des lignes directrices relatives à la stabilité et à la pérennité de l'économie, [...] veiller à l'instauration de mécanismes permettant dévaluer les liens entre les dépenses publiques et la réalisation des objectifs des politiques menées et assurer la cohérence générale des trains de réformes.“

Une réforme budgétaire au Luxembourg s'inscrirait donc aussi dans le cadre bien plus large de la Stratégie de Lisbonne.

A l'instar de l'Union européenne, l'OCDE recommande au Luxembourg de changer son mode de gestion budgétaire. Dans son *Etude économique du Luxembourg*, publiée en juin 2008, l'OCDE écrit à l'égard du Luxembourg:

*„[...] si l'on veut améliorer le cadre de politique budgétaire, il faudra chercher à établir un lien entre le budget à court terme et une stratégie visant à assurer la viabilité des finances publiques sur le long terme. Cela exigera une restructuration de la procédure budgétaire, pour le moment essentiellement axée sur les ressources, dans une optique qui privilégie les résultats“.*³

Et l'OCDE de poursuivre:

*„[...] la budgétisation axée sur les résultats devrait [...] devenir la norme, de manière à mettre l'accent sur la façon d'obtenir les résultats souhaités en fonction des ressources disponibles, c'est-à-dire sur l'efficacité des dépenses“.*⁴

Mais aussi au Luxembourg, les acteurs politiques et économiques, et notamment ceux intervenant directement dans la procédure budgétaire, sont de plus en plus nombreux à revendiquer une réforme de notre cadre budgétaire en vue de remplacer la logique des moyens à laquelle il obéit pour l'instant, par une logique des résultats.

Ainsi, dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2009, la Chambre des Métiers soutient une réforme du cadre budgétaire au Luxembourg, tout en se disant „*consciente du fait que le passage d'une logique des moyens à une logique des résultats représente un certain bouleversement par rapport à la procédure traditionnelle, Aussi, lui semble-t-il évident que la mise en oeuvre d'une telle approche devra se réaliser dans un délai de plusieurs années et qu'il convient de procéder par petits pas, en évaluant à chaque étape les progrès et les revers.*“⁵

² Patrick Francès cité selon le rapport de la Commission des Finances et du Budget sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1998, doc. parl. 4330³, p. 4.

³ OCDE: Etudes économiques de l'OCDE, Luxembourg 2008, Volume 2008/12 (juin 2008), p. 95.

⁴ Ibid.

⁵ Avis de la Chambre des Métiers sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2009, doc. parl. 5900^{1A}, p. 27.

La Chambre de Commerce quant à elle estime qu'„il conviendrait tout d'abord de modifier la structure du budget, en introduisant une structure par programmes, objectifs généraux, objectifs spécifiques et indicateurs. La LOLF française ou encore les cadres néerlandais et britannique constituent déjà de précieuses sources d'inspiration à cet égard“.⁶

De même, des travaux scientifiques ont mis en exergue les avantages d'une réforme budgétaire axée sur les résultats:

„Malgré la prudence qu'on peut avoir face à un modèle comme la LOLF, la réforme budgétaire française comporte quand même certaines approches intéressantes pour le Luxembourg. Notamment, une gestion plus flexible des crédits à l'intérieur des ministères qui contribuerait à un accroissement de l'efficacité publique. Il en est de même de la responsabilisation des différents ministres. Le fait de ne pas avoir atteint un objectif de politique budgétaire fixé en aval, est rendu plus transparent et entraîne la nécessité du ministre compétent de se justifier. Ces éléments qui pour l'instant ne sont pas vraiment garantis, augmenteraient de leur part l'efficacité de l'action publique.“⁷

Dans sa prise de position du 29 septembre 2008 sur le développement durable des finances publiques, commanditée par la Chambre des députés, le Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) écrit: „Der Rat regt [...] an, ähnlich wie in Frankreich (LOLF), ein Performance-orientiertes Budgetsystem auszuprobieren und es auf die luxemburgischen Verhältnisse zuzuschneiden.“⁸

Dans une autre étude portant sur la gestion durable des finances publiques, mais axée plus spécifiquement sur les techniques budgétaires, le CSDD, en collaboration avec le *Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln*, constate:

„Das Luxemburger Budget- und Verwaltungssystem ist bislang auf der traditionellen Ebene der Kameralistik und einer herkömmlichen Verwaltungsorganisation stehen geblieben. [...] Zur qualitativen Verbesserung der Finanzpolitik wird es auf Dauer unumgänglich sein, die bisherige Systematik zu verbessern und vor allem politische Programmatik und Ressourcenverplanung miteinander zu verknüpfen.“⁹

Emboîtent le pas de nombreuses autres institutions nationales et internationales, la Cour des comptes luxembourgeoise s'est à son tour prononcée pour une réforme de notre cadre budgétaire. Ainsi, dans son rapport du 23 septembre 2009 sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008, la Cour conclut qu'il importe d'opérer le passage d'une logique de moyens vers une logique de résultats afin d'optimiser la gestion des deniers publics:

„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.“¹⁰

Enfin, il faut évidemment citer la Chambre des députés parmi les institutions qui soutiennent les réformes envisagées. Ayant elle-même amorcé le débat par le biais de son rapport budgétaire concernant l'exercice 2006, la Chambre n'a cessé depuis lors de rappeler dans les rapports budgétaires successifs la nécessité de ces réformes.

S'il est peut-être encore prématuré de parler d'un consensus qui se serait formé autour de l'idée d'une réforme de nos instruments budgétaires, on peut néanmoins constater qu'une réelle prise de conscience a eu lieu au cours de ces dernières années parmi les acteurs concernés par la matière.

6 Chambre de Commerce: Maîtrise des dépenses publiques: quelles options pour le Luxembourg?, Actualité & tendances No 5 (septembre 2008), p. 69.

7 Hermes, Jean-Paul: Quelles voies de réformes pour la discipline budgétaire au Luxembourg?, in: Stateg, Economie et statistiques No 22 (septembre 2007), p. 28.

8 Conseil supérieur pour un développement durable: Stellungnahme des CSDD zur nachhaltigen Entwicklung der Staatsfinanzen, Luxembourg 2008, p. 50.

9 Ewringmann, Dieter/ Thöne, Michael (FiFo Köln): Governance zur Nachhaltigkeit im Staatsbudget. Bericht im Auftrag des CSDD Luxembourg, Köln 2009, p. 88.

10 Cour des comptes: Rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008, Luxembourg 2009, pp. 51-52.

3) La voie retenue: Adapter la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

Le besoin de réformes étant manifeste, et la prise de conscience s'étant développée, le moment semble être venu pour franchir un nouveau pas en proposant, concrètement, une adaptation de la législation luxembourgeoise concernant le budget et la comptabilité de l'Etat.

Dès lors, deux options se sont présentées à l'auteur de la présente proposition de loi: soit de procéder à une refonte intégrale de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, soit de proposer des modifications plus ponctuelles de ladite loi. L'auteur a choisi d'emprunter la deuxième voie, estimant que la loi du 8 juin 1999 est encore relativement récente et qu'à de nombreux égards, elle continue à faire ses preuves.

Lors de la rédaction de la présente proposition de loi, l'auteur s'est largement inspiré du texte de la LOLF française (loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances) qu'il connaît bien. L'auteur a suivi de près la mise en place de la LOLF en France. De même, il s'est rendu à Paris à plusieurs reprises pour s'échanger avec l'un des initiateurs de la LOLF, à savoir Monsieur Didier Migaud, député à l'Assemblée nationale.

Les deux objectifs majeurs qu'une réforme du cadre budgétaire doit poursuivre, peuvent être résumés comme suit:

1. restaurer le pouvoir budgétaire du Parlement, et
2. moderniser la gestion publique.

Afin d'atteindre les objectifs précités, la présente proposition de loi se propose d'adapter la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat à plusieurs niveaux:

- En ce qui concerne la structure du budget, il y a lieu de mettre fin à la fragmentation excessive (départements ministériels, sections, articles) du budget et de mettre en place une nomenclature budgétaire plus rationnelle. Cette innovation nomenclatrice fait de la „mission“ un grand objectif de politique publique à atteindre, qui est déclinée en „programmes“, eux-mêmes subdivisés en „actions“. Une telle architecture augmentera très sensiblement la lisibilité des documents budgétaires.
 - Dans l'intérêt d'un accroissement de l'efficacité de l'action publique, un accent particulier doit être mis sur l'évaluation des politiques publiques mises en oeuvre par le Gouvernement. A cette fin, les documents budgétaires définissent, par programme, les objectifs à atteindre, les moyens déployés, ainsi que les indicateurs à l'aide desquels la performance de l'action publique sera mesurée.
- La recherche d'une efficacité accrue répond au droit des citoyens contribuables de s'assurer que l'argent qu'ils confient à l'administration publique soit utilisé de façon efficace, c'est-à-dire que le rapport coûts-bénéfices de l'action publique soit le meilleur possible.
- Alors que les crédits mis à disposition du gouvernement sont limitatifs au niveau des programmes, une certaine fongibilité est prévue entre les différentes catégories de dépenses à l'intérieur d'un programme, à l'exception des dépenses de personnel. Cette fongibilité doit accorder une flexibilité accrue aux gestionnaires publics en ce qui concerne le choix des moyens mis en oeuvre pour atteindre les objectifs prévus. De même, les reports de crédits en fin d'exercice sont généralisés afin d'éviter les opérations comptables et les gaspillages de fin d'année. En contrepartie de leur flexibilité accrue, les gestionnaires publics seront davantage responsabilisés.
 - En misant sur une gestion des autorisations d'engagement plutôt que sur une gestion des crédits de paiement, la réforme vise à aboutir, à moyen et à long terme, à une gestion prospective, pluriannuelle des finances publiques.
 - Le dispositif comptable, composé à l'heure actuelle d'une comptabilité budgétaire et d'une comptabilité générale à partie double, doit être complété par une comptabilité analytique qui permet d'analyser le rapport coûts-bénéfices des politiques publiques financées.
 - Alors que dans la logique des moyens dans laquelle la politique budgétaire se situe à l'heure actuelle, toute l'attention du législateur, de l'exécutif et du grand public est attirée sur le projet de budget, dans une culture budgétaire orientée sur les résultats, le dépôt et l'analyse du compte général sont des rendez-vous tout aussi importants dans le cycle de gouvernance budgétaire.

Car, en effet, là où le bât blesse dans la procédure budgétaire au Luxembourg, c'est au niveau de la discussion et du vote du projet de loi portant approbation du compte général de l'exercice écoulé

qui se réduit en général à un débat d'une durée d'une heure à peine du rapport de la commission parlementaire du Contrôle de l'Exécution budgétaire et des Comptes. Or, c'est précisément au moment de la présentation des comptes que le Gouvernement devrait „rendre ses comptes“ au Parlement et au grand public sur les résultats de l'action publique, et partant, sur la bonne gestion des deniers publics.

- En ce qui concerne la procédure budgétaire, le but ultime consiste à parvenir à instituer un cycle de gouvernance budgétaire biennuel „fermé“, dans lequel les différentes étapes du cycle budgétaire – débat sur l'état de la Nation, dépôt du projet de budget pour l'exercice suivant, exécution du budget, présentation du compte général incluant une évaluation des politiques publiques mises en oeuvre – s'enchaînent et forment un cercle vertueux de gestion. Par ailleurs, dans un tel cycle de gouvernance budgétaire, les rendez-vous européens en matière de surveillance budgétaire (Programme de stabilité et de croissance, notifications dans le cadre de la procédure de déficit excessif) pourront utilement être intégrés.

Voilà pour les principaux éléments de réforme budgétaire que la présente proposition de loi entend faire couler dans des textes législatifs dans le but de moderniser la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Or, s'il est vrai que la loi pose un cadre juridique, il reste que des efforts significatifs devront être entrepris à la fois au sein de l'administration gouvernementale et au sein du Parlement pour pouvoir satisfaire, dans la pratique quotidienne de l'exécution et du contrôle budgétaires, aux attentes liées à la présente initiative législative.

4) Conclusion: Un consensus autour d'une gestion publique modernisée?

Il est désormais reconnu par un grand nombre d'experts et de décideurs issus des mondes économique, scientifique et politique luxembourgeois que notre architecture et procédure budgétaires doivent être réformées pour passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Au-delà de l'aspect purement budgétaire, la modernisation de la gestion publique – réforme et simplification administratives obligent – restent à l'ordre du jour politique. La réforme budgétaire pourrait servir de moteur ou de catalyseur à la réforme de l'Etat.

Qui plus est, des considérations d'ordre conjoncturel viennent s'ajouter actuellement à ces considérations d'ordre plutôt structurel. Car dans la mesure où la crise économique et financière déclenchée en automne 2008 réduira très sensiblement la marge de manoeuvre financière de l'Etat dans les années à venir, le besoin pour une efficacité et une transparence accrues lors de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'Etat gagne en importance. Qui ne peut dépenser plus devra dépenser mieux.

L'auteur de la présente proposition de loi est content de pouvoir constater que le débat qu'il a lancé en tant que rapporteur du budget pour l'exercice 2008 a porté ses fruits et que dès à présent, il semble qu'au Luxembourg, un consensus s'est dégagé dans les mondes économique et scientifique sur la nécessité d'une réforme budgétaire.

L'auteur espère que la présente proposition de loi, sur laquelle le Gouvernement et le Conseil d'Etat seront appelés à se prononcer, arrivera aussi à convaincre le monde politique de la nécessité et des avantages d'une réforme ambitieuse de la législation et de la pratique budgétaires, au Luxembourg, dans un avenir espérons proche.

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1er. L'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est complété par un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante:

„La procédure budgétaire est fixée par la Chambre des députés, après consultation du Gouvernement.“

Art. 2. L'article 3 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 3.** (1) Le budget de l'Etat se compose d'un budget des recettes et d'un budget des dépenses ainsi que d'un budget des recettes et des dépenses pour ordre.

(2) Le budget des recettes est établi et exécuté conformément aux dispositions du chapitre 10 de la présente loi.

(3) Le budget des dépenses est subdivisé en missions, programmes et actions.

Une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Une mission peut relever d'un ou de plusieurs ministères.

Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère. Sont associés à chaque programme des objectifs précis ainsi que des résultats attendus. Chaque programme fait l'objet d'une évaluation.

Le budget des dépenses est exécuté conformément aux dispositions du chapitre 11 de la présente loi.

(4) Le budget des recettes et des dépenses pour ordre est établi et exécuté conformément aux dispositions de l'article 78 de la présente loi.“

Art. 3. L'article 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 6.** (1) Le projet de loi budgétaire est accompagné des documents suivants:

1. Un rapport sur la situation économique, sociale et financière du pays qui comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquelles est établi le projet de budget de l'année;
2. Une annexe explicative analysant les prévisions de chaque catégorie de recettes et présentant les dépenses fiscales;
3. Des annexes explicatives développant, pour l'exercice budgétaire considéré et les deux exercices précédents, le montant des crédits présentés par programme et par titre.

Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme comprenant:

- 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;
 - L'évaluation des dépenses fiscales;
 - 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;
 - L'échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement;
 - Par catégorie 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;
4. Une annexe explicative renseignant sur la situation financière des services de l'Etat à gestion séparée;
 5. Une annexe explicative faisant connaître l'encours des garanties accordées par l'Etat;

6. Une annexe explicative renseignant sur la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat, indiquant pour chaque fonds son évolution pluriannuelle passée et prospective;
7. Une annexe explicative renseignant, par programme et dans une perspective pluriannuelle, sur les dépenses d'investissement de l'Etat, comprenant un échéancier des crédits de paiement associés aux autorisations d'engagement;
8. Une annexe expliquant, en détail, le passage du budget tel qu'il est établi selon les règles de la présente loi, vers une présentation des recettes, des dépenses et de la capacité ou du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques, détaillée par sous-secteurs et exprimée selon les règles de la comptabilité nationale.

(2) Le contenu et la structure des documents prévues au paragraphe (1), ainsi que les règles comptables auxquelles ils doivent obéir, sont précisés par voie de règlement grand-ducal.

Art. 4. Les modifications suivantes sont apportées à l'article 10 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat:

1. Au paragraphe (2) les termes „par article budgétaire“ sont biffés.
2. Un nouveau paragraphe (3) est inséré, qui prend la teneur suivante:

„(3) Le compte général de l'Etat doit être régulier, sincère et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.“

Art. 5. L'article 11 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 11.** (1) Pour le 31 mai au plus tard le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice précédent est déposé à la Chambre des députés et transmis à la Cour des comptes.

(2) Sont joints au projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat:

1. Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions de la loi budgétaire de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi portant règlement du compte général:
 - Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés;
 - Pour chaque titre, le montant des crédits ouverts et des dépenses effectuées, ainsi que les écarts constatés entre les deux, et comportant, le cas échéant, les justifications des circonstances ayant provoqué ces écarts, y compris les transferts de crédits opérés en application de l'article 18 de la présente loi;
 - La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés, ainsi que les coûts associés à ces mesures;
2. Des annexes explicatives présentant les résultats de la comptabilité selon les règles de la comptabilité analytique.

(3) Le contenu et la structure des documents prévues au paragraphe (2), ainsi que les règles comptables auxquelles elles doivent obéir, sont précisés par voie de règlement grand-ducal.

Art. 6. L'article 13, paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est remplacé par le texte suivant:

„(1) La comptabilité de l'Etat se compose d'une comptabilité budgétaire, d'une comptabilité générale et d'une comptabilité analytique.“

Art. 7. L'article 16 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 16.** (1) Les crédits budgétaires sont spécialisés par programme. Ils sont présentés selon les titres mentionnés à l'article 50 de la présente loi.

(2) Les crédits budgétaires sont limitatifs. Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. 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.

(3) 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.

(4) Les crédits budgétaires ne peuvent être modifiés que par la loi.

(5) La répartition des emplois autorisés entre les départements ministériels ne peut être modifiée que par la loi.

(6) 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."

Art. 8. L'article 17 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 17.** (1) Les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.

(2) Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées.

(3) 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.

(4) 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.

(5) 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.

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

Art. 9. L'article 18 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 18.** (1) Des transferts de crédits 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 transferts, ne peut excéder 2 pour cent des crédits ouverts par la loi budgétaire 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. Cependant, aucun transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

(2) Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de départements ministériels distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits transférés 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.

(3) Les membres du Gouvernement transmettent au ministre ayant le budget dans ses attributions, au contrôleur financier, ainsi qu'à la Chambre des députés copie des arrêtés de transfert.

(4) L'utilisation des crédits transférés doit être justifiée au rapport de performances établi en application de l'article 11, paragraphe (2), point 2 de la présente loi."

Art. 10. Au chapitre 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, un article 18bis nouveau est inséré, qui se lit comme suit:

„**Art. 18bis.** (1) 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 ayant le budget dans ses attributions 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.

(2) 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 ayant le budget dans ses attributions 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 pour cent 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 pour cent 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 la loi.“

Art. 11. Au chapitre 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat, un article 18ter nouveau est inséré, qui se lit comme suit:

„**Art. 18ter.** (1) Afin de prévenir une détérioration de l’équilibre budgétaire, un crédit peut être annulé par arrêté ministériel après consultation du ministre ayant le budget dans ses attributions. Un crédit devenu sans objet peut être annulé par un arrêté pris dans les mêmes conditions. Avant sa publication, tout arrêté d’annulation est transmis pour information à la Chambre des députés.

(2) Le montant cumulé des crédits annulés par arrêté ministériel en vertu du présent article ne peut dépasser 1,5 pour cent des crédits ouverts par la loi budgétaire.

(3) Tout acte, quelle qu’en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué à la Chambre des députés.“

Art. 12. L’article 38 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 38.** Les recettes de l’Etat se composent des recettes fiscales et des recettes non fiscales.“

Art. 13. L’article 39 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat est remplacé par le texte qui suit:

„**Art. 39.** Toutes les recettes de l’Etat doivent être encaissées pour le compte de l’Etat et inscrites dans la comptabilité de l’Etat.“

Art. 14. L’article 50 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l’Etat est remplacé par le texte qui suit:

„**Art. 50.** (1) Les dépenses sont regroupées sous les titres suivants:

- Les dotations des institutions de l’Etat;
- Les dépenses de personnel;
- Les dépenses de fonctionnement;
- Les charges de la dette de l’Etat;
- Les dépenses d’investissement;
- Les dépenses d’intervention;
- Les dépenses d’opérations financières.

(2) Les dépenses de personnel comprennent:

- les traitements et salaires des agents de l’Etat;
- les cotisations et contributions sociales;

- les prestations sociales et allocations diverses.
- (3) Les dépenses de fonctionnement comprennent:
 - les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel;
 - les subventions pour charges de service public.
- (4) Les charges de la dette de l'Etat comprennent:
 - le remboursement du principal de la dette de l'Etat;
 - les intérêts de la dette de l'Etat;
 - les frais accessoires de la dette de l'Etat.
- (5) Les dépenses d'investissement comprennent:
 - les dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat;
 - les dépenses pour immobilisations incorporelles de l'Etat.
- (6) Les dépenses d'intervention comprennent:
 - les transferts aux ménages;
 - les transferts aux entreprises;
 - les transferts aux collectivités locales;
 - les appels en garantie.
- (7) Les dépenses d'opérations financières comprennent:
 - les prêts et avances;
 - les dotations en fonds propres;
 - les dépenses de participations financières.“

Art. 15. A l'article 53, paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le mot „courantes“ est biffé.

Art. 16. A l'article 66 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, les termes „à l'endroit d'un article libellé „Crédit non limitatif“ “ sont biffés.

Art. 17. L'article 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est complété par un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante:

„Le ministre ayant le budget dans ses attributions transmet les données ainsi récoltées à la Chambre des députés.“

Art. 18. L'article 79, paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat est complété par un nouvel alinéa qui prend la teneur suivante:

„Par ailleurs, l'exposé précise le programme dans lequel les dépenses s'inscrivent, ainsi que l'objectif qu'elles servent. Les dépenses font l'objet d'une évaluation au rapport de performances établi en application de l'article 11, paragraphe (2), point 2 de la présente loi.“

Art. 19. La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes „loi du ... visant à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés et à promouvoir la modernisation de la gestion publique“.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

La procédure budgétaire n'étant pas ancrée dans le corps-même de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, l'article 1er entend donner une base légale à la procédure telle qu'elle est d'ores et déjà fixée dans le règlement interne de la Chambre des députés.

Article 2

Alors que la structure actuelle du budget de l'Etat suit une logique purement administrative et comptable, à savoir celle de départements ministériels, de sections et d'articles budgétaires, un budget décliné par objectifs et axé sur les résultats plutôt que sur les moyens doit évidemment respecter une autre logique.

Le paragraphe (1) maintient la subdivision actuelle du budget de l'Etat en un budget des recettes, un budget des dépenses et un budget des recettes et des dépenses pour ordre.

En ce qui concerne le budget des dépenses, le paragraphe (3) par contre innove en prévoyant une structure budgétaire déclinée par missions, programmes et actions. Alors que les missions reflètent les différentes politiques publiques à mettre en oeuvre par l'Etat, les programmes et actions précisent, pour chaque mission, les objectifs poursuivis, les résultats attendus et les moyens déployés. Une mission peut relever d'un seul ou de plusieurs ministères.

A noter que le centre d'intérêt de la nouvelle gestion budgétaire se situe au niveau des programmes.

Article 3

L'article 6 nouveau de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat énumère les documents explicatifs que le Gouvernement doit fournir au Parlement lors du dépôt du projet de loi budgétaire proprement dite.

A côté d'un certain nombre d'informations qui font d'ores et déjà partie des documents à fournir, l'article 6 nouveau exige que le projet de budget soit accompagné des projets de performances expliquant, pour chaque programme, les actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats attendus, ainsi que les indicateurs d'évaluation retenus. Les projets de performances, tout comme les rapports de performances qui doivent être joints au projet de loi portant règlement du compte général, constituent un des éléments clés de la nouvelle gestion publique axée sur les résultats.

Par ailleurs, l'article 6 nouveau donne une base légale à un certain nombre d'annexes budgétaires que le Gouvernement a pris l'habitude de fournir, mais dont la remise n'est pas prévue par la loi et qui, partant, n'est pas encore obligatoire. Il s'agit notamment du nouveau volume III du budget qui explique le passage du budget classique, établi selon les règles de la comptabilité de l'Etat, au budget de l'administration centrale, voire au budget de l'administration publique dans son ensemble, établis conformément aux règles du système européen de comptabilité nationale (SEC 95).

Le contenu et la structure de ces annexes, ainsi que les règles comptables auxquelles elles doivent obéir, seront à préciser par voie de règlement grand-ducal.

Article 4

Le nouveau paragraphe (3) inséré *in fine* de l'article 10 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, dispose que le compte général de l'Etat doit être régulier, sincère et donner une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat. Ce nouveau paragraphe doit être lu à la lumière de l'article 3, paragraphe (1) de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, qui dispose que „La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics“.

Article 5

Par analogie à l'article 3 modifiant l'article 6 de la loi du 8 juin 1999, l'article 5 modifie l'article 11 de cette même loi en exigeant la présentation, ensemble avec le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat, de rapports de performances renseignant sur les résultats obtenus grâce aux politiques mises en oeuvre, par rapport aux moyens déployés.

Les rapports de performances, tout comme les projets de performances qui doivent être joints au projet de loi budgétaire, constituent un des éléments clés de la nouvelle gestion publique axée sur les résultats.

Le contenu et la structure des rapports de performances seront à préciser par voie de règlement grand-ducal.

Article 6

Par le biais de l'article 6, le dispositif comptable prévu à l'article 13, paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, jusqu'à présent composé d'une comptabilité budgétaire et d'une comptabilité générale, est complété par l'introduction d'une comptabilité analytique. Cet instrument comptable permettra au Gouvernement et au Parlement de déterminer le coût des mesures mises en oeuvre et de se prononcer sur les performances ainsi réalisées.

Article 7

L'article 7 procède à une refonte de l'article 16 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Alors que les crédits budgétaires, spécialisés par programme et présentés selon les titres mentionnés à l'article 50, sont limitatifs, la présentation des crédits par titre est indicative. Néanmoins, les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme, assortis de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat, constituent le plafond des dépenses de cette nature.

Quant au paragraphe (6) de l'article 18 modifié, celui-ci introduit dans la loi le principe de la justification au premier euro, également appelé „zero-base budgeting“.

Article 8

La distinction entre crédits de paiement, d'une part, et autorisations d'engagement, d'autre part, opérée par le nouvel article 17 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, jette les bases pour une gestion prospective des finances publiques par le biais d'une budgétisation basée sur les autorisations d'engagement plutôt que sur les crédits de paiement.

Article 9

L'article 9 modifie le libellé de l'article 18 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Alors que l'ancien article 18 prévoyait des conditions très strictes pour le transfert de crédits d'un article budgétaire à un autre, voire d'une section à une autre, le libellé de l'article 18 nouveau consacre le principe de la fongibilité des crédits budgétaires, tout en précisant qu'aucun transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre.

Le paragraphe (4) quant à lui dispose que l'utilisation des crédits transférés doit être justifiée au rapport de performances établi en application de l'article 11 nouveau de la loi.

Article 10

L'article 10 introduit un article 18bis nouveau dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. L'article 18bis permet le report de crédits à l'exercice budgétaire suivant afin d'éviter le gaspillage des crédits en fin d'année.

Article 11

L'article 11 introduit un article 18ter nouveau dans la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. L'article 18ter permet l'annulation de crédits afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire. Toutefois, le plafond des crédits annulés est fixé à 1,5 pour cent du montant des crédits initialement votés.

Article 12

L'article 12 procède au remplacement du libellé de l'article 38 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, en y consacrant la distinction entre recettes fiscales

et recettes non fiscales. Les conditions et modalités de la perception et de la comptabilisation des recettes fiscales et des recettes non fiscales sont précisés aux chapitres 10.1 et 10.2 de cette même loi.

Article 13

Par le biais de l'article 13, l'article 39 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat reprend, sous forme légèrement modifiée, le libellé de l'ancien article 38 de cette même loi.

Article 14

L'article 14 prévoit une refonte de l'article 50 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. La distinction entre dépenses courantes et dépenses en capital est abolie au profit de la définition, au paragraphe (1), de sept catégories de dépenses, dénommées „titres“ et précisées davantage aux paragraphes (2) à (7).

Article 15

La suppression du mot „courantes“ à l'endroit de l'article 53, paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat s'impose suite à la refonte de l'article 50 de cette même loi.

Article 16

La modification du libellé de l'article 66 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat s'impose suite à la refonte de l'article 16 de cette même loi.

Article 17

Afin de garantir une information complète, rapide et systématique de la Chambre des députés sur les dépenses engagées et les paiements effectués à charge des fonds spéciaux de l'Etat, l'article 17 prévoit de compléter l'article 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat en disposant que le ministre ayant le budget dans ses attributions transmet les données y afférentes à la Chambre des députés.

Article 18

Alors que l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat exige que tout projet législatif ou réglementaire ayant une incidence sur le budget de l'Etat soit accompagné d'une fiche financière, la précision apportée par le biais de l'article 18 vise à assurer que les charges budgétaires nées après le vote du budget de l'Etat n'échappent pas à l'évaluation.

Article 19

Sans commentaire.

