

**DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL  
COMITÉ DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE**

**Groupe de travail des hauts responsables du budget**

**LA PROCEDURE BUDGETAIRE AU LUXEMBOURG  
ANALYSE ET RECOMMANDATIONS**

*Ce rapport a été établi à la demande du ministre des finances du Luxembourg, M. Luc Frieden, par un groupe de membres de la Division du budget et des dépenses publiques, qui appartient à la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE.*

*Ce groupe se composait du Docteur Dirk Kraan (qui le dirigeait), de Mme Lisa Von Trapp, de Mme Valentina Kostyleva et du Docteur Joachim Wehner (consultant à la London School of Economics).*

*Le groupe souhaite exprimer sa gratitude aux fonctionnaires du ministre des finances qui l'ont aidé à recueillir les informations nécessaires et ont participé aux réunions organisées à son intention. Il tient à remercier particulièrement M. Jean Olinger, Premier Inspecteur des Finances, M. Raymond Bausch, Inspecteur adjoint des Finances et M. Raoul Wirtz, Attaché du Gouvernement, pour l'excellente organisation des missions du groupe au Luxembourg et de l'hospitalité manifestée à son égard.*

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec Dirk-Jan KRAAN au siège de l'OCDE  
Tél. : +33 1 45 24 89 90 -- Courriel : [dirk-jan.kraan@oecd.org](mailto:dirk-jan.kraan@oecd.org)



## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
Objet et contenu du rapport	3
Planification budgétaire	3
Information financière, audit interne et évaluation	4
Conformité aux nouvelles obligations européennes	6
Le pilotage des agences	6
CHAPITRE 1 – INTRODUCTION	8
1.1. Objet et contenu du rapport	8
1.2. Statistiques de base	8
1.3. Les institutions budgétaires	9
1.4. La politique budgétaire	13
CHAPITRE 2 – PLANIFICATION BUDGÉTAIRE	17
2.1. Estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée	17
2.2. Cadre de dépenses à moyen terme	18
2.3. Règles budgétaires	20
2.4. Réexamens des dépenses	22
2.5. Discipline budgétaire	24
2.6. Structure budgétaire (budgétisation par programmes)	27
2.7. Documentation budgétaire (explications horizontales et verticales)	28
2.8. Fonds spéciaux	29
2.9. Conclusions	30
Chapitre 3 – INFORMATION FINANCIÈRE, AUDIT INTERNE ET ÉVALUATION	32
3.1. L'information financière	32
3.2. Le contrôle interne	32
3.3. L'audit interne	35
3.4. L'évaluation, outil d'élaboration des politiques publiques	38
3.5. Conclusions	40
CHAPITRE 4 – COMPATIBILITÉ AVEC LES NOUVELLES OBLIGATIONS EUROPÉENNES	42
4.1. Aperçu général des propositions de la Commission européenne	42
4.2. Renforcement des obligations de l'UE applicables aux cadres budgétaires nationaux	44
4.3. Comparaison entre les pratiques budgétaires du Luxembourg et les nouvelles obligations de l'UE en matière de cadres budgétaires nationaux	51
4.4. Conclusions	54
CHAPITRE 5 – LE PILOTAGE DES ENTITES ADMINISTRATIVES	56
5.1. L'organisation de l'État	56
5.2. Séparation de la budgétisation et du pilotage des performances	57
5.3. Le pilotage des agences au Luxembourg	61
5.4. Les coupes au titre de la productivité	63
5.5. Conclusions	65
RÉFÉRENCES	67
ANNEXE I Six propositions pour un renforcement de la gouvernance économique	70
ANNEXE II Données de l'UE sur les règles budgétaires du Luxembourg et le cadre budgétaire à moyen terme	75

# LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE AU LUXEMBOURG

## ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

### RÉSUMÉ

#### Objet et contenu du rapport

Au cours de l'été 2010, le ministre des Finances du Luxembourg a demandé au Secrétariat de l'OCDE de contribuer à une analyse interne de la procédure budgétaire sur base de principes généraux. A cette fin, un groupe de membres du Secrétariat de l'OCDE<sup>1</sup> a effectué une mission au Luxembourg, les 29 et 30 novembre 2010, et étudié des documents communiqués par le ministère des finances. Pendant la mission, le groupe a participé à des réunions avec diverses directions du ministère des finances et avec les responsables budgétaires de deux ministères.

L'analyse se base sur les trois principes généraux suivants :

- Adapter les instruments existants et en concevoir de nouveaux pour donner une orientation plus stratégique à la procédure budgétaire en mettant davantage en évidence les priorités de l'action politique du gouvernement tout en assurant le respect des nouvelles obligations qui sont en train d'être mis en place au niveau de l'Union européenne ;
- Améliorer la maîtrise du budget au niveau de l'administration centrale en renforçant la planification à court, moyen et long terme ;
- Accorder une importance accrue à la qualité des dépenses publiques par un renforcement de la transparence et de la responsabilisation en termes de produits et des résultats des politiques, simplifier la structure du budget et mettre davantage d'accent sur l'évaluation des politiques ;

Compte tenu de ces principes généraux, le rapport se concentre sur un nombre restreint de sujets, en particulier:

- La planification budgétaire ;
- L'information budgétaire, l'audit interne et l'évaluation ;
- La conformité du cadre budgétaire aux nouvelles obligations européennes envisagées actuellement par la Commission et le Conseil de l'Union européenne ;
- Le pilotage des entités administratives exécutives<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le groupe se composait du Dr Dirk Kraan (qui le dirigeait), de Mme Lisa Von Trapp, de Mme Valentina Kostyleva et du Dr Joachim Wehner (consultant à la *London School of Economics*).

<sup>2</sup> Services, administrations et établissements publics.

## Planification budgétaire

En matière de planification budgétaire, le Secrétariat de l'OCDE recommande aux autorités luxembourgeoises d'envisager les réformes suivantes:

- a) intégrer des estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée dans la prévision budgétaire, au niveau des articles budgétaires, couvrant la même durée (entre trois et cinq ans) que celle du cadre de dépenses à moyen terme;
- b) adopter un cadre de dépenses à moyen terme couvrant la même durée que les estimations budgétaires à moyen terme. Ce cadre devrait au moins prévoir l'introduction d'un plafond global pour les dépenses agrégées au niveau de l'administration centrale, y compris les intérêts de la dette publique; les questions relatives au nombre de sous-plafonds (au niveau ministériel) et à l'adoption d'un cadre glissant ou fixe avec révision périodique devront faire l'objet de discussions supplémentaires ;
- c) adopter une règle budgétaire prenant la forme d'une règle sur le solde budgétaire basée sur la croissance tendancielle ; elle permettra de mener une politique budgétaire anticyclique et donnera un ancrage prévisible de l'évolution des dépenses en période d'incertitude ; les autorités pourraient également envisager l'introduction de règles budgétaires s'appliquant aux dépenses fiscales et aux allègements fiscaux, par exemple par le biais de l'introduction d'une règle de compensation automatique pour contre-financer les pertes de recettes induites par les dépenses fiscales ou les allègements fiscaux ;
- d) appliquer une structure du budget fondée sur des programmes, mais sans introduire un système complexe de mesure des performances ; une telle réforme nécessite à la fois la mise en place de solides unités budgétaires dans les ministères, l'appui politique du ministre concerné et une consultation préalable du parlement sur la conception des programmes ; des informations sur les performances peuvent être ajoutées à la documentation budgétaire s'il s'avère que ces informations ont eu une influence sur les décisions prises par les ministères concernés en matière d'allocation de leurs crédits budgétaires;
- e) élaborer et publier dans la documentation budgétaire une analyse systématique de sensibilité mesurant l'impact sur le budget des déviations par rapport aux hypothèses clés utilisées pour l'élaboration du budget ; l'objectif étant de mieux prendre en compte les principaux risques auxquels le budget est soumis et de favoriser ainsi une approche prudente en matière de choix politiques et budgétaires ;
- f) introduire des sous-plafonds spécifiques pour les dépenses agrégées au niveau de chaque ministère par le biais de la circulaire budgétaire ; la somme de ces sous-plafonds ne doit pas correspondre au maximum décidé dans le cadre des dépenses à moyen terme, mais elle doit laisser subsister une « marge budgétaire » ou réserve d'urgence représentant quelque 2 % du total des dépenses prévues ;
- g) introduire des explications horizontales (comparant les chiffres des différents exercices budgétaires dans le même ensemble d'estimations) et des explications verticales (comparant les chiffres d'un exercice donné dans les ensembles successifs d'estimations), en tant que partie intégrante de la documentation budgétaire, pour compléter les nouvelles estimations de référence à moyen terme basées sur des programmes ;
- h) créer un mécanisme d'examen des dépenses coordonné par le Ministère des finances. Il devra s'articuler sur la révision du cadre des dépenses à moyen terme, quelle que soit la forme que

celui-ci prendra : fixe ou flexible. L'examen périodique des dépenses convient mieux à cadre fixe alors que l'examen en continu est mieux adaptée à un cadre flexible ;

- i) intégrer dans le budget tous les fonds spéciaux extrabudgétaires qui servent à gérer des impôts pré-affectés, des redevances et d'autres recettes non fiscales en les transformant en fonds budgétaires ;
- j) supprimer tous les fonds spéciaux alimentés exclusivement par des dotations budgétaires ; parallèlement, il conviendrait de réexaminer et d'adapter les règles de report pour faciliter les reports de crédits d'investissement sur l'exercice suivant en cas de retards imprévus.

### **Information financière, audit interne et évaluation**

En matière d'information financière, audit interne et évaluation, le Secrétariat de l'OCDE recommande aux autorités luxembourgeoises d'envisager les réformes suivantes:

- k) conformément aux meilleures pratiques et aux obligations européennes<sup>3</sup>, le Luxembourg devrait publier des rapports financiers mensuels. En outre, des informations explicatives sur les raisons des différences des données entre le budget de l'État, les données SEC 95 et celles du STATEC rendrait la compréhension sur les données sur le budget plus facile à la fois pour le parlement et le public. Dans ce contexte, le Luxembourg pourrait envisager la publication d'un rapport en milieu d'exercice qui servirait en particulier à informer les commissions parlementaires qui supervisent le budget.
- l) le Luxembourg devrait chercher à passer d'un système de contrôle ex-ante à un contrôle ex-post sous forme d'audit interne, en liaison avec l'instauration d'une structure budgétaire axée davantage sur les programmes. Á l'instar d'autres pays qui ont mis en place des audits internes, le Luxembourg pourrait conserver une vérification ex-ante à caractère préventif de la régularité seulement de ces dépenses qui dépassent un certain seuil ou qui revêtent une certaine nature par la direction du contrôle financier du ministère des finances. .
- m) l'introduction d'audits internes nécessite une unité centrale d'harmonisation, située au sein du ministère des finances, ainsi que des auditeurs internes travaillant en indépendance dans les ministères ou les agences et faisant rapport aux directions de ces ministères ou agences. L'existence d'un rapport de confiance entre les auditeurs internes et la direction conditionne une bonne gestion des risques. Les unités d'audit interne des ministères et des agences devraient rester de petite taille et bien ciblées. Bien que les auditeurs internes et externes puissent avoir des points communs, le Secrétariat de l'OCDE ne recommande pas de charger les auditeurs internes de la mission de la validation des comptes. Cette fonction doit être laissée aux auditeurs externes. La direction du contrôle financier pourrait être réorganisée pour à la fois constituer l'unité d'harmonisation centrale et former les unités d'audit interne des ministères et des agences.
- n) le Luxembourg pourrait envisager l'introduction d'évaluations périodiques des performances pour permettre aux ministères d'évaluer l'efficacité et l'efficience de leurs programmes. La crédibilité de telles évaluations est renforcée si elles font intervenir des experts extérieurs. Etant donné que le Luxembourg dispose d'une certaine expérience en matière de recours aux

<sup>3</sup> Ces obligations prévoient la publication des données mensuelles au niveau des recettes et des dépenses de l'Administration centrale et de la sécurité sociale tout comme les mêmes données trimestrielles du secteur communal.

universités et aux instituts de recherche, ces partenariats pourraient être étendus. Il est utile d'établir à la fois des critères pour choisir les programmes à évaluer et un ensemble de règles selon lesquelles les évaluations devront être effectuées. De nombreux pays de l'OCDE offrent des exemples concrets dont le Luxembourg pourrait s'inspirer.

### **Conformité aux nouvelles obligations européennes**

Les institutions budgétaires du Luxembourg sont généralement conformes aux nouvelles obligations européennes telles que les envisagent actuellement la Commission et le Conseil de l'Union européenne.

Toutefois, certaines recommandations sur la programmation budgétaire ainsi que sur l'information financière, l'audit et l'évaluation formulées par le Secrétariat de l'OCDE à des fins internes sont aussi importantes au regard du respect des nouvelles obligations européennes. Il s'agit des recommandations a, b, c, e et k.

De plus, le Secrétariat de l'OCDE a fait des recommandations spécifiquement destinées à remplir les obligations européennes:

- o) l'amélioration des statistiques et de la comptabilité des collectivités locales devrait également figurer au programme des réformes. En outre, c'est aussi important que l'autorité de la Cour des comptes puisse être étendue au contrôle des comptes et statistiques de l'administration locale afin de respecter la nouvelle législation européenne.
- p) s'agissant de l'inscription de clauses dérogatoires dans les règles budgétaires, le Secrétariat de l'OCDE n'en voit pas l'utilité. Tout renoncement à de telles clauses fera en sorte que le Luxembourg respectera automatiquement l'obligation européenne, qui prévoit un recours limité et très précis à de telles clauses.
- q) en ce qui concerne la règle budgétaire sur les dépenses publiques telle qu'elle figure dans le nouveau volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, les autorités souhaiteront peut-être en étudier de façon plus approfondie les conséquences pour le pays. Si le Luxembourg acceptait une règle de compensation automatique des pertes de recettes, à côté d'un cadre de dépenses à moyen terme basé sur une règle de solde budgétaire se basant sur la croissance tendancielle, le Luxembourg respecterait automatiquement cette nouvelle règle budgétaire qui doit permettre la mise en œuvre du « principe de prudence de la politique budgétaire » que la Commission européenne avait initialement proposé.
- r) le Luxembourg devrait s'efforcer de donner des estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée pour les recettes et les dépenses au niveau des sous-secteurs de l'administration publique.
- s) le Luxembourg devrait s'efforcer de publier des informations précises concernant les dépenses fiscales et leur incidence sur les recettes publiques. Le meilleur moyen d'y parvenir au Luxembourg pourrait consister à formuler une définition solide pour les dépenses fiscales en suivant les débats internationaux et européens sur ce sujet.

### **Le pilotage des entités administratives exécutives**

S'agissant du pilotage des entités administratives exécutives, le Secrétariat de l'OCDE recommande aux autorités luxembourgeoises d'envisager les réformes suivantes:

- t) formuler une politique claire en matière de statut des entités administratives, fixant des critères explicites d'application de chaque statut; cette politique peut prendre la forme d'un plan pluriannuel de réforme administrative;
- u) demander à toutes les entités comptablement séparées (« *arm's-length agencies* ») et indépendantes d'avoir recours à une gestion financière sur base d'une comptabilité des engagements ;
- v) mettre fin à toutes les exceptions aux normes générales de gestion opérationnelle des administrations pour les entités comptablement séparées et indépendantes chargées de fonctions administratives ; formuler des normes spéciales de gestion dans le cas des entités comptablement séparées et indépendantes ayant pour mission de fournir des services en nature ;
- w) séparer la procédure budgétaire de la procédure de pilotage de la production des services rendus par les entités administratives séparées ; leur financement doit obéir à des règles reflétant leur capacité à assurer une charge de travail approximative (budgétisation selon les capacités) et non être basé sur des estimations précises des produits et des services qu'elles fournissent; le pilotage de la production doit être organisé dans le cadre d'une procédure distincte que l'on peut caractériser comme un dialogue permanent sur les performances ; les entités indépendantes ont besoin d'une procédure budgétaire se référant aux capacités, et non d'un dialogue permanent à propos des performances puisque, par définition, le ministre n'est pas responsable de leur politique exécutive;
- x) donner aux directions financières des ministères et au ministère des finances les moyens de soutenir un ministre dans ses discussions budgétaires avec les responsables des entités sous responsabilité ;
- y) veiller à ce que le ministre soit assisté par des experts des produits, notamment les chefs de division chargés de l'élaboration des politiques, dans son dialogue permanent sur les performances avec les responsables des entités comptablement séparées ;
- z) instaurer une baisse automatique des moyens budgétaires de 1 ou 1.5 % au titre de la productivité et l'appliquer à la dernière année de l'estimation de référence à moyen terme des coûts de fonctionnement de toutes les entités administratives de l'État (entités administratives des ministères et « administrations à gestion séparée ») ;
- aa) envisager d'appliquer aussi la réduction annuelle au titre de la productivité aux coûts de fonctionnement du secteur conventionné (au sens large, y inclus les institutions d'assurance sociale et les hôpitaux) qui sont en dehors de la sphère des administrations mais financés surtout par l'argent public.

## CHAPITRE 1 INTRODUCTION

### 1.1 Objet et contenu du rapport

1. Au cours de l'été 2010, le ministre des Finances du Luxembourg a demandé au Secrétariat de l'OCDE de contribuer à une analyse interne de la procédure budgétaire. Celle-ci devait être basée sur des principes généraux. À cette fin, un groupe de membres de Secrétariat de l'OCDE<sup>4</sup> a effectué une mission au Luxembourg, les 29 et 30 novembre 2010, et étudié des documents communiqués par le ministère des finances. Pendant la mission, le groupe a participé à des réunions avec diverses directions du ministère des finances et avec les responsables budgétaires de deux ministères.

2. L'analyse se base sur les trois principes généraux suivants :

- Adapter les instruments existants et en concevoir de nouveaux pour donner une orientation plus stratégique à la procédure budgétaire en mettant davantage en évidence les priorités de l'action politique du gouvernement tout en assurant le respect des nouvelles obligations qui sont en train d'être mis en place au niveau de l'Union européenne ;
- Améliorer la maîtrise du budget au niveau de l'administration centrale en renforçant la planification à court, moyen et long terme ;
- Accorder une importance accrue à la qualité des dépenses publiques par un renforcement de la transparence et de la responsabilisation en termes des produits et des résultats des politiques, simplifier la structure du budget et mettre davantage d'accent sur l'évaluation des politiques ;

3. Compte tenu de ces principes généraux, le rapport traite un nombre limité de sujets. Comme il ne couvre pas la totalité de la procédure budgétaire, il ne peut être considéré comme un examen budgétaire « traditionnel ». Ainsi, il décrit brièvement les principales caractéristiques économiques et politiques du Luxembourg, ses institutions budgétaires et sa politique en ce domaine (chapitre 1) ; il s'intéresse ensuite à la planification budgétaire (chapitre 2) ; à l'information financière, à l'audit interne et à l'évaluation (chapitre 3) ; à la conformité aux nouvelles obligations de l'Union européenne (chapitre 4) ; au pilotage des entités administratives exécutives (chapitre 5).

### 1.2 Statistiques de base

4. Le Luxembourg est un pays relativement petit par la superficie et le nombre d'habitants (sa population ne dépasse que celle de Malte parmi les membres de l'Union européenne). Une bonne part d'entre eux est de nationalité étrangère. Le revenu national brut par habitant est le plus élevé de l'Union

---

<sup>4</sup> Le groupe se composait du Dr Dirk Kraan (qui le dirigeait), de Mme Lisa Von Trapp, de Mme Valentina Kostyleva et du Dr Joachim Wehner (consultant à la London School of Economics).

européenne, en partie à cause de la forte proportion de travailleurs frontaliers non comptabilisés au dénominateur de ce ratio. Le PIB est largement déterminé par le secteur des services (services financiers et services aux entreprises surtout). Le tableau 1 résume les statistiques économiques et politiques fondamentales de ce pays.

**Tableau 1 – Statistiques économiques et politiques de base 2009**

<b>Géographie</b>	
Superficie (km <sup>2</sup> )	2586
Surfaces agricoles (2008)	86%
<b>Population (en milliers)</b>	
Population	494
Travailleurs frontaliers	146
Emploi	352
<i>Agriculture</i>	5
<i>Industrie</i>	37
<i>Services financiers et aux entreprises</i>	101
<i>Autres</i>	209
<b>Production</b>	
Produit intérieur brut, en millions EUR	37755
Origine du produit intérieur brut, en %	
<i>Agriculture</i>	0.2
<i>Industrie et construction</i>	13
<i>Services financiers et aux entreprises</i>	45
Produit intérieur brut par habitant aux prix courants (USD PPA, 2008)	64 958
<b>Parlement</b>	
Nombre de sièges	60
<i>Parti chrétien-social (PCS)</i>	26
<i>Parti ouvrier-socialiste (POSL)</i>	13
<i>Parti démocratique (PD)</i>	9
<i>Parti réformiste d'alternative démocratique (ADR)</i>	4
<i>Les Verts (Déi Gréng)</i>	7
<i>La Gauche (Déi Lénk)</i>	1

Source: OCDE (2010a), "Études économiques de l'OCDE : Luxembourg"

### 1.3 Les institutions budgétaires

#### *Parlement, Gouvernement et Cour des comptes*

5. Le Luxembourg est une démocratie parlementaire. Le Gouvernement, nommé par le Grand Duc, doit avoir la confiance du parlement unicaméral. Les ministres sont responsables de tous les actes du Gouvernement. Dans le domaine budgétaire, la Chambre des Députés détient la souveraineté qui prend la forme du vote de la loi budgétaire. Elle doit approuver toutes les dépenses et les recettes du budget ainsi que les comptes après la clôture de l'exercice. Outre l'approbation des recettes budgétaires, la Chambre détient le pouvoir décisionnel sur la fiscalité en raison de la constitution qui prévoit que tout impôt ne peut être autorisé que par l'adoption d'une loi. Toutes les lois fiscales se réfèrent à un exercice budgétaire spécifique et expirent après cet exercice si elles ne sont pas prorogées pour l'exercice suivant. En outre, le législateur doit donner son autorisation dans les cas suivants : tous les emprunts de l'État, les

contrats ayant des conséquences financières importantes, la cessation de biens fonciers ou immobiliers, l'acquisition d'importants biens immobiliers et les grands projets de construction d'infrastructures ou de bâtiments ; le seuil de ce qui est considéré comme important est déterminé par une loi de portée générale<sup>5</sup>. En outre, tous les contrats imposant des obligations financières à l'État pour une durée supérieure à un exercice budgétaire doivent être autorisés par une loi spéciale.

6. Le Luxembourg compte 19 ministères et 15 ministres, certains étant en charge de plusieurs ministères. Il existe trois catégories d'unités administratives:

1. Les services généraux, qui sont les principales unités chargées d'exécuter la politique du gouvernement. Ils sont placés sous la responsabilité d'un ministère et n'ont pas de personnalité juridique. Ils jouissent d'une certaine autonomie de gestion fondée sur la loi ou sur un mandat ministériel. Des exemples sont l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement et des domaines, l'Administration des douanes et des accises, la Direction de la santé, l'Inspection du travail et des mines et l'Administration de l'emploi.
2. Les Services de l'État à gestion séparée (47), qui sont placés sous la responsabilité d'un ministère et n'ont pas de personnalité juridique. Ils jouissent d'une certaine autonomie de gestion prévue par la loi. Il s'agit essentiellement des établissements d'enseignement secondaire (lycées), des musées, de la Bibliothèque nationale et des Archives nationales. Ils sont concentrés dans un nombre limité de ministères.
3. Les établissements publics (35), qui sont dotés d'une personnalité juridique, publique ou privée. Le ministre n'est responsable ni de leur politique exécutive, ni (directement) de leur gestion (mais il conserve la responsabilité indirecte de l'efficacité de leur gestion parce qu'il est responsable de leur du financement). Il s'agit surtout des instituts de recherche et des organismes culturels (théâtres, orchestres, etc.). Il y a aussi le Fonds de lutte contre les stupéfiants, le Centre de prévention des toxicomanies, le Casino du Luxembourg et l'Université du Luxembourg.

7. Le Parlement doit approuver les comptes budgétaires au moyen d'une loi. La Cour des comptes donne un avis sur le projet de budget ainsi que sur les projets de loi portant règlement des comptes de l'État et sur les comptes annuels de certains établissements publics. Elle peut aussi être sollicitée en son avis sur tout autre projet de loi ayant une incidence significative sur les finances publiques. Enfin le Parlement peut lui demander de se prononcer sur tous les sujets relatifs à la gestion financière, y compris ceux concernant plusieurs exercices budgétaires.

### ***Les composantes des finances publiques***

8. Les finances publiques du Luxembourg comprennent les finances de l'État (administration centrale), de la sécurité sociale et des collectivités locales.

9. Le budget de l'État se divise en trois parties: les dépenses, les recettes et un « budget pour ordre ». Ce dernier se compose des recettes et des dépenses pour compte de tiers. Il sert en particulier à autoriser les recettes dues à des tiers et leur répartition à des tiers. Ainsi, le « budget pour ordre » autorise le recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et sa répartition entre le budget de l'Union européenne, les collectivités locales et l'État. Il fait de même à l'égard de la taxe sur les véhicules à

---

<sup>5</sup> Actuellement, ce seuil est fixé à 40 millions EUR.

moteur en la répartissant entre divers fonds spéciaux et l'État. Les dépenses dans le budget de l'Etat et dans le « budget pour ordre » sont divisées en dépenses courantes, et dépenses en capital et présentées sous des titres différents.

10. En général, le budget de l'État se conforme à cinq principes inscrits dans la constitution:
1. L'annualité: le budget est annuel et n'autorise les dépenses et les recettes que pour l'année à laquelle il s'applique ;
  2. L'unité: le budget est unique, ce qui signifie qu'aucun autre document n'autorise les dépenses et les recettes publiques ;
  3. L'universalité: toutes les dépenses et les recettes sont prévues au budget ; il ne peut y en avoir en dehors de celles prévues au budget ;
  4. La non-affectation : toutes les recettes fiscales sont inscrites au budget général ;
  5. La spécialité: le budget spécifie toutes les dépenses ; un crédit ne peut, sans autorisation budgétaire, être majoré par transfert en provenance d'un autre crédit non-utilisé.
11. Toutefois, il y a d'importantes exceptions légales à ces principes, notamment les suivantes:
- Il existe 32 fonds spéciaux qui sont autorisés à reporter leurs crédits sur l'exercice budgétaire suivant (en dérogation au principe d'annualité). Ces fonds ont surtout été créés dans le but de financer de grands projets d'investissement pour lesquels il est parfois difficile de répartir les engagements entre les exercices budgétaires (en raison de retards).
  - Les services à gestion séparée ont une certaine autonomie opérationnelle (notamment le choix des moyens (input mix) et, dans les limites fixées par la loi, le montant des redevances perçues) ; seule la contribution nette de l'État aux services figure dans le budget (en dérogation aux principes d'unité, d'universalité, de non-affectation et de spécialité). De plus, ces unités sont libres de reporter leurs crédits (en dérogation du principe d'annualité) ;
  - Un certain nombre de crédits peuvent servir à effectuer des règlements relevant d'un exercice budgétaire déjà clos (« crédits sans distinction d'exercice ») ; il s'agit surtout des transferts à la sécurité sociale (en dérogation au principe d'annualité) ;
  - Certains crédits peuvent faire l'objet de dépassements (crédits non limitatifs), surtout dans le domaine des dépenses obligatoires (en dépit du principe d'universalité)<sup>6</sup>.
12. Le budget des dépenses de l'État comporte principalement 8 catégories de crédits:
1. Les dépenses de fonctionnement (rémunérations, commandes publiques) ;
  2. Les investissements ;
  3. Les subventions à d'autres secteurs: collectivités locales et caisses de sécurité sociale ;
  4. Les dotations aux fonds spéciaux ;
  5. Les dotations aux services à gestion séparée ;
  6. Les subventions aux établissements publics;
  7. Les aides et subventions à des fondations et sociétés privées ;
  8. Les charges d'intérêts de la dette publique.

<sup>6</sup> Le dépassement de crédits non limitatifs n'est possible qu'avec l'accord formel du ministre des finances.

13. Les recettes du budget comprennent les recettes fiscales (impôts et redevances) et les recettes non fiscales (principalement cessions d'actifs et droits de douane).

14. Au Luxembourg, les dépenses et les recettes non fiscales sont comptabilisées sur la base des engagements, alors que les recettes fiscales et les opérations financières le sont sur une base des encaissements et décaissements (articles 8 et 9 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat). Il y a une particularité: les engagements relatifs aux dépenses et aux recettes non fiscales doivent être réglés avant le 30 avril suivant la clôture de l'exercice budgétaire (article 9 alinéa 2 de la loi précitée), faute de quoi, ils ne peuvent être imputés à l'exercice auquel ils sont inscrits et doivent être imputés au budget de l'exercice suivant. Du fait de cette particularité, il y a ressemblance avec un budget basé sur une comptabilité de caisse. Seuls les engagements effectivement payés pendant la période de 16 mois allant du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> mai de l'année suivant l'exercice peuvent être imputés à celui-ci. Une autre conséquence est que les comptes de l'exercice budgétaire ne peuvent être établis avant le 1<sup>er</sup> mai. Compte tenu des projets actuels de communication financière à la Commission européenne (chapitre 4 du rapport), cela pourrait impartir un délai très serré pour établir les comptes.

15. L'État peut emprunter pour financer les dépenses en capital (infrastructures ferroviaires, routes, canaux, constructions importantes). Il peut aussi le faire à court terme pour répondre à un besoin temporaire de liquidités.

16. Les finances de la sécurité sociale sont entièrement déterminées par des lois organiques qui en règlent les recettes et dépenses. Le Parlement ne vote pas un budget spécial de la sécurité sociale. Les budgets correspondants sont établis par les établissements publics qui appliquent la législation en ce domaine et approuvés par le Ministre de la sécurité sociale. Seules les dotations du budget de l'État aux organismes sont autorisées dans le cadre du budget voté par le Parlement. Une présentation sommaire des finances de la sécurité sociale est soumise au parlement avec la documentation budgétaire.

17. Au Luxembourg, il n'existe qu'un seul échelon administratif territorial: les communes. Elles ont une personnalité juridique publique et disposent de leur propre budget approuvé par les conseils municipaux élus. Leurs ressources se composent des recettes qu'elles prélèvent (principalement des impôts et des droits communaux, le produit de cessions d'actifs et des redevances rémunérant des services) et de dotations de l'État: dotations à caractère général, revenus non-affectés et subventions affectées. Les communes peuvent emprunter pour financer des dépenses en capital de montant élevé. Tous les prélèvements effectués par les communes (impôts, droits et redevances) doivent être autorisés par le conseil municipal et le Ministre de l'Intérieur. Le budget communal de l'exercice suivant doit être voté par le conseil.

#### ***Supervision de l'élaboration et de l'exécution du budget***

18. La préparation et l'exécution du budget de l'État sont supervisées par l'inspection générale des finances, qui fait partie du ministère des finances. L'Inspection fournit des avis au ministre des Finances concernant les aspects stratégiques du budget, au regard de la politique économique et sociale du gouvernement, et coordonne la préparation du budget tout en jouant un rôle actif dans l'élaboration des budgets des ministères. L'inspection donne également son avis au ministre des Finances sur les projets de loi ayant une incidence budgétaire. Elle surveille l'efficacité des dépenses et leur conformité à la politique générale du gouvernement pendant la préparation et l'exécution du budget ; en outre, elle donne son avis au ministre des Finances sur les questions budgétaires où il n'est pas possible de trouver un accord

avec un ministre. L'inspection suit l'exécution du budget en liaison avec la trésorerie de l'Etat et informe régulièrement le ministre sur l'évolution des recettes et des dépenses.

19. L'organisation de l'exécution du budget repose sur la séparation des fonctions entre l'ordonnateur, qui engage une dépense ou contracte une obligation financière, le comptable, qui règle la dépense ou recouvre la recette, et le contrôleur financier, qui vérifie la légalité des dépenses et des recettes. Les ordonnateurs font partie des ministères ; les comptables font partie de la trésorerie de l'Etat, qui est un service du ministère des finances ; les contrôleurs financiers relèvent aussi du ministère des finances, mais ont un statut indépendant. Les contrôleurs financiers se trouvent généralement dans les ministères. Alors que ces derniers vérifient la légalité et la régularité des engagements et des paiements, l'Inspection en contrôle l'efficacité, l'efficience et la régularité. Au sein du ministère des finances, la direction du contrôle financier est séparée de la trésorerie de l'Etat (et aussi de l'inspection).

20. Les finances des collectivités locales sont supervisées par le service de contrôle de la comptabilité des communes, qui font partie du ministère de l'intérieur. Il vérifie la légalité des dépenses et des recettes en laissant aux conseils municipaux le soin d'en surveiller l'efficience. Les finances de la sécurité sociale sont supervisées par l'Inspection générale de la sécurité sociale qui fait partie du ministère de la sécurité sociale. Elle contrôle la légalité et la régularité des dépenses et des recettes.

#### ***Information financière et audit***

21. La trésorerie de l'Etat est responsable de l'information financière concernant l'Etat central. Les comptes sont établis à la fin de l'exercice et soumis au Parlement au plus tard fin mai suivant. Les rapports financiers établis pendant l'exécution du budget en coordination avec l'Inspection, sont adressés au ministre des Finances mais ne sont pas publiés.

22. Le Parlement vote la loi annuelle portant règlement des comptes généraux de l'Etat en votant une loi après avoir reçu l'avis de la Cour des comptes. Les ministres sont responsables des irrégularités financières.

23. L'autorité de la Cour des comptes s'exerce non seulement sur l'Etat (y compris les services de l'Etat à gestion séparée), mais aussi sur les établissements publics, dans la mesure où leurs dépenses sont financées par des subventions et concours affectés de l'Etat. L'autorité de la Cour ne s'étend ni aux finances des collectivités locales, ni à la Sécurité sociale.

### **1.4 La politique budgétaire**

#### ***La politique budgétaire dans le passé récent***

24. Le Luxembourg est une petite économie ouverte. Son PIB émane en grande partie du secteur financier (voir tableau 1 à la section 1.2). Il en résulte, même en temps normal, une relative instabilité du rendement des impôts due à la volatilité des marchés financiers. Dans la situation actuelle de crise financière, cette instabilité est plus forte que dans les pays moins dépendants du secteur des services financiers.

25. Le Luxembourg n'a pas de règle budgétaire nationale. Il conduit sa politique budgétaire en se référant au Pacte européen de stabilité et de croissance (PSC), qui demande que son budget soit proche de l'équilibre à moyen terme et que le déficit ne dépasse pas 3 % du PIB dans l'immédiat. En outre, le PSC exige que la dette publique reste inférieure à 60 % du PIB, mais cette obligation ne représente pas à court

ou moyen terme une contrainte pour la politique budgétaire du Luxembourg, car la dette de ce pays est très inférieure au seuil (moins de 10 % du PIB jusqu'en 2007 et 18 % actuellement).

26. Après la récession de 2001-2003, qui avait créé un déficit budgétaire au niveau des administrations publiques, le gouvernement avait lancé une politique d'assainissement destinée à rétablir l'équilibre. Les mesures prises portaient surtout sur les dépenses, mais il y avait aussi une composante recettes. Cette politique a été couronnée de succès puisque le budget est redevenu équilibré à partir de 2006. Toutefois, la crise actuelle est d'un autre ordre que celle de 2001-2003. Elle a entraîné une baisse de 3.4 % du PIB en 2009. Les recettes budgétaires étant comptabilisées sur la base des encaissements, l'effet sur le solde a surtout été ressenti en 2010 et on prévoit qu'il se prolonge en 2011, bien que la reprise conjoncturelle ait commencé en 2010 (tableau 2). Les problèmes ont été aggravés par la nécessité de stabiliser le secteur financier au deuxième semestre de 2008 en lui accordant des prêts et des garanties (cette aide a un effet marginal sur le solde, car elle relève surtout des opérations financières).

**Tableau 2 – PIB et solde budgétaire**  
(Croissance annuelle du PIB, solde en % du PIB SEC95)

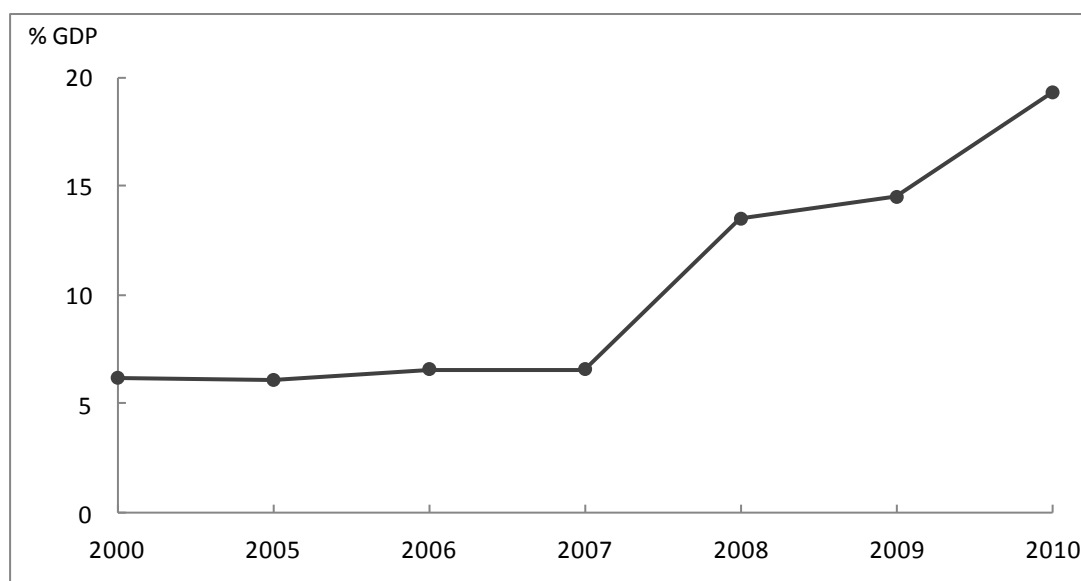
	2008	2009	2010	2011
PIB	0	-3.9	3.5	3.2
Solde des administrations publiques	2.5	-0.7	1.7 <sup>-</sup>	-1.0
Solde de l'administration centrale	-0.2	-2.7	3.2 <sup>-</sup>	-2.5
Solde des collectivités locales	0.0	0.0	0.0	0.1
Solde de la sécurité sociale	2.7	2.0	1.5	1.4

Sources: Gouvernement du Grand Duché de Luxembourg (2010a pour 2008, 2010c pour 2009, 2011 pour 2010 et 2011). Ces chiffres ne prennent pas en compte les révisions les plus récentes faites depuis la notification d'octobre 2011.

27. En réaction à la crise, le Luxembourg a essentiellement suivi les lignes directrices définies par l'Union européenne. Conformément aux orientations générales données par le Conseil européen de décembre 2009, le gouvernement a adopté un plan de stimulation budgétaire destiné à soutenir l'économie jusqu'au déclenchement de la reprise. Il en est résulté un effet négatif supplémentaire sur le budget en 2010 et 2011. Le tableau montre que l'augmentation du déficit budgétaire à partir de 2009 est surtout due à l'administration centrale. La dégradation s'explique principalement par une baisse du rendement des impôts, mais aussi en partie par de hausses continues des dépenses.

28. Le graphique 1 montre l'incidence de la dégradation budgétaire sur la dette publique.

**Graphique 1 – Dette brute**  
(SEC 95, % du PIB)



Source: OCDE (2010a) ; ces chiffres tiennent compte d'un emprunt exceptionnel de 2 milliards EUR utilisés pour prendre participation dans deux banques en 2008 (à peu près 5 % du PIB).

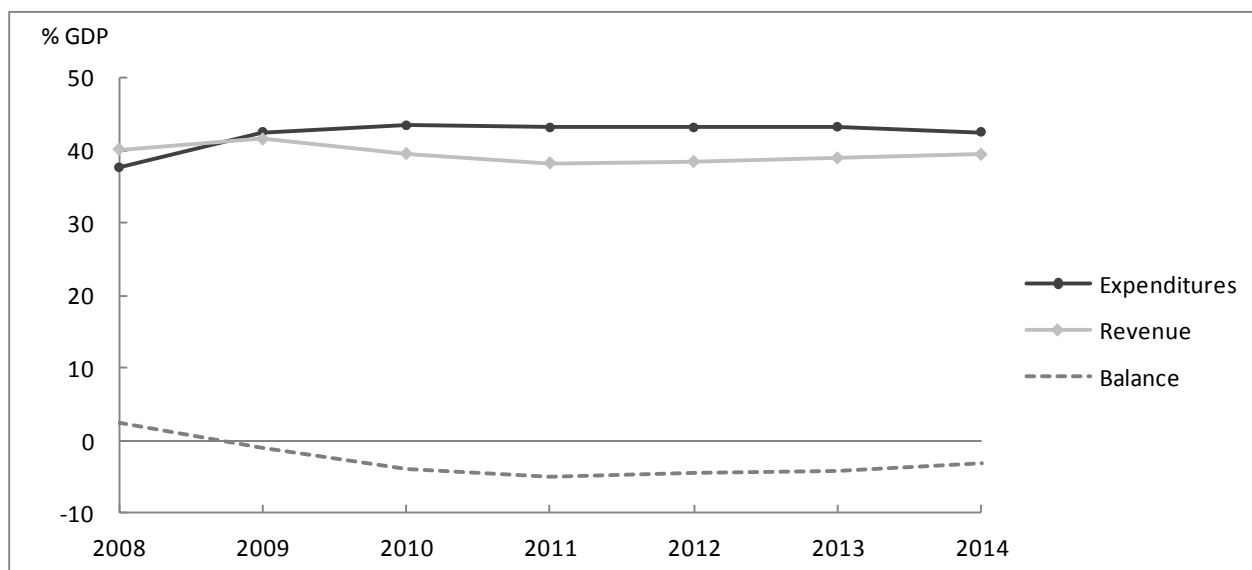
29. A partir de janvier 2010, dans le contexte de l'adoption du Programme de stabilité et de convergence (PSC), le gouvernement a adopté l'objectif budgétaire d'un retour à l'équilibre du budget au niveau de l'administration publique en 2014. Il s'est aussi engagé à respecter de nouveau les exigences du PSC et à assurer la viabilité à long terme des finances publiques compte tenu de l'évolution démographique. Il a notamment posé comme principe que l'augmentation future des dépenses ne dépasse pas la croissance du PIB.

### **Le budget 2011**

30. Dans le budget de 2011, le gouvernement a annoncé la mise en œuvre du plan précité. A cette fin, il a adopté un ensemble de mesures d'assainissement en soulignant qu'elles permettraient d'éviter l'apparition d'un déficit excessif au sens du PSC. Il a aussi fait remarquer que les mesures de consolidation n'auraient un impact sur le budget que progressivement, et ceci aussi au-delà de 2011. De même, les recettes fiscales étant comptabilisées sur la base des encaissements, les effets négatifs de la crise s'étendront à 2011 et 2012 malgré le redressement conjoncturel. Le graphique 2 montre l'évolution qui en résulte, à partir des résultats définitifs et provisoires constatés jusqu'en 2010 et des prévisions pour les années suivantes<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Dans la notification d'octobre 2010 à l'UE et dans le Programme de stabilité et de convergence d'avril 2011, les chiffres de solde ont été légèrement modifiés (2009 : -0.7 % ; 2010 : -1.7 % ; 2011: -1.0 %). Ils n'ont pas été intégrés au graphique 2.

**Graphique 2 – Dépenses, recettes et solde des administrations**  
(SEC 95, % du PIB)



Source: Gouvernement du Grand Duché de Luxembourg (2010a)

*Expenditures* : Dépenses  
*Revenue* : Recettes  
*Balance* : Solde

31. Les mesures de redressement inscrites au budget de 2011 représentent 648 millions EUR (1.8 point de PIB) en incluant les effets en 2011 des mesures adoptées en 2010. Elles comprennent 482 millions EUR d'économies de dépenses (75 %) et 166 millions EUR de hausse des recettes (25 %). Les économies portent sur les dépenses de fonctionnement de l'État central, les prêts et facilités accordés aux étudiants, l'ajustement des pensions, les transferts en capital (notamment les subventions au secteur des sociétés) et les investissements. Le relèvement des recettes résulte d'un ajout d'une tranche supplémentaire de l'impôt sur le revenu, d'une majoration de l'impôt de solidarité et de l'instauration d'un prélèvement au titre de la crise. Les mesures concernent les trois sous-secteurs de l'administration publique (État central, collectivités locales et sécurité sociale) avec une part importante revenant à l'État central. Selon le gouvernement, le dispositif permettra de rétablir l'équilibre en 2014.

## CHAPITRE 2

### PLANIFICATION BUDGÉTAIRE

32. Ce chapitre porte sur un ensemble de mécanismes interdépendants qui contribuent ensemble à une planification et à une budgétisation à moyen terme crédibles. Nous commençons par expliquer le rôle que jouent les estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée dans l'évaluation de l'impact budgétaire d'une politique. Nous présentons ensuite les cadres des dépenses à moyen terme qui sont des instruments pour orienter une politique budgétaire et imposer des contraintes aux budgets annuels, et nous expliquons comment les règles budgétaires permettent de leur donner un ancrage normatif. La partie consacrée aux réexamens des dépenses précise comment des décisions en matière d'allocation de ressources budgétaires peuvent, à l'intérieur du cadre à moyen terme, vérifier et contribuer à ce que le budget, à l'aide de réévaluations périodiques des politiques existantes, reflète le mieux les priorités et engagements du gouvernement. Nous décrivons ensuite les règles de discipline budgétaire qui permettent d'assurer le respect d'un cadre de dépenses à moyen terme face à des événements économiques inattendus et face à de demandes politiques en faveur d'un accroissement des dépenses. En outre, nous évoquons des améliorations possibles dans la structure du budget afin de faciliter l'analyse et le débat autour de la question du budget comme reflétant les priorités de la politique du gouvernement. Dans ce contexte, nous mentionnerons le rôle de la structure du budget selon des programmes ainsi que le rôle des explications horizontales et verticales. Dans la dernière section du chapitre, nous nous interrogeons sur l'opportunité de maintenir un grand nombre de fonds spéciaux si l'on applique les réformes susmentionnées.

#### **2.1 Estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée**

33. Pour prendre des décisions bien réfléchies, il est important de comparer soigneusement ("scoring") l'impact budgétaire des nouvelles initiatives par rapport à un « scénario de base » à politique inchangée ou statu quo (Schick 2000: 56-60). Les estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée indiquent le coût à moyen terme de la législation et/ou des politiques en vigueur. Pour chaque programme, un ensemble de facteurs spécifiques influe sur l'évolution des dépenses : il peut ainsi s'agir de variables économiques, de l'évolution démographique, de variations des prix ou de taux de participation. Pour remplir leur fonction essentielle comme instrument descriptif, les estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée doivent être formulées selon des règles claires et transparentes. Elles doivent aussi être fréquemment actualisées (en général mensuellement ou trimestriellement) pour tenir compte de toute modification des variables sous-jacentes. Les estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée doivent être établies au niveau des articles (c'est-à-dire au même degré de détail que les budgets annuels), elles doivent faire partie du projet de budget annuel qui est soumis au parlement (OCDE 2002). Elles couvrent habituellement une période de trois à cinq ans. La prolongation au-delà d'un seul exercice est utile en période de consolidation, quand l'impact budgétaire en termes d'économies des mesures structurelles prises ne se matérialise que progressivement par des effets structurels cumulatifs, car, pendant la première année, le rendement budgétaire de telles mesures structurelles est souvent faible ou nul. Les estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée peuvent aussi rendre compte de manière plus complète le coût budgétaire

de nouveaux programmes, ce qui est particulièrement important pour les politiques qui génèrent initialement de faibles dépenses, mais dont le coût augmente substantiellement par la suite (cette tactique budgétaire est parfois qualifiée de « coin » ou de « nez de chameau »).

34. Au Luxembourg, le premier volume du projet de budget ne contient actuellement pas d'estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée. Quant aux obligations d'information prévues dans le cadre de la révision de la gouvernance économique dans l'Union européenne, des estimations budgétaires à moyen terme doivent être indiquées par des chiffres agrégés sur une durée d'au moins trois ans, sans que les estimations au niveau des articles ne soient détaillées. En revanche, au niveau du volume II du projet de budget, il existe des estimations à moyen terme des dépenses en capital, qui sont indiquées. La période totale couverte va de b-1 (exercice budgétaire courant) à b+3 (dans le présent rapport, b est le prochain exercice, tandis que b+1, b+2 et b+3 sont les suivants). Conformément aux meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE et dans la perspective d'une amélioration de la planification budgétaire, des estimations budgétaires des dépenses courantes devraient comprendre des chiffres à moyen terme. Cela permettrait au parlement, aux citoyens et au gouvernement de s'assurer que la politique en vigueur est compatible avec les objectifs budgétaires à moyen terme et avec un cadre de dépenses à moyen terme (voir section 2.2 ci-dessous). Le format b+3 utilisé pour présenter les dépenses en capital étant bien connu, on pourrait inclure des estimations de dépenses courantes portant sur la même période. Toutefois, pour optimiser l'usage du cadre des dépenses à moyen terme, que nous évoquons dans la section suivante, il est préférable que le nombre d'années couvertes par les estimations soit le même que celui qui sera décidé dans ce cadre.

## **2.2 Cadre de dépenses à moyen terme**

35. Contrairement aux estimations de dépenses, qui ont un but descriptif, un cadre de dépenses à moyen terme est normatif: il traduit les intentions et les objectifs à moyen terme du gouvernement. Il impose des limites aux dépenses pendant une certaine période (qui va normalement de trois à cinq ans). La conception de ces cadres diffère selon les pays. Ils peuvent être flexibles (actualisés chaque année) ou fixes (les chiffres ne changent plus une fois qu'ils ont été arrêtés). Certains cadres sont glissants, ce qui signifie que leur durée est prolongée d'une année quand la première (ou l'exercice courant) expire (Autriche, Suède, Pays-Bas), alors que d'autres sont renouvelés périodiquement vers la fin de la période couverte (France, Royaume-Uni). Ainsi, jusqu'en 2010, il existait au Royaume-Uni un cadre fixe triennal, appliqué aux dépenses des ministères, qui était renouvelé tous les deux ou trois ans. A cette date, le gouvernement britannique a porté sa durée à quatre ans pour qu'elle corresponde à celle du cycle électoral. En revanche, la Suède pratique un plafonnement sur trois ans qui est annualisé chaque année en fixant un nouveau plafond pour la troisième année (c'est devenu une obligation légale en 2009). Un cadre fixe ne lie pas nécessairement les gouvernements successifs. Aux Pays-Bas, par exemple, il peut être reformulé après une élection pour que le gouvernement entrant en fonction puisse appliquer de nouvelles politiques au début de son mandat.

36. Divers mécanismes existent pour permettre aux gouvernements de faire face à l'incertitude économique sans dépasser le plafond des dépenses totales. Pour faire face à une récession, de nombreux pays recourent à des réserves d'urgence ou aux marges budgétaires. Quant aux pays qui ont recours à des plafonds détaillés pour les dépenses, les moyens mis en réserve pour répondre à ces incertitudes représentent la différence entre le total des crédits inscrits au budget annuel et les plafonds prévus par le cadre de dépenses. En outre, certains pays ont conçu des règles précises pour l'utilisation de recettes exceptionnelles imprévues, afin qu'elles ne donnent pas lieu à des pressions politiques en faveur de dépenses supplémentaires qui pourraient excéder les plafonds. Ces mécanismes ont pour but de

préserver l'intégrité et la crédibilité d'un cadre de dépenses à moyen terme. Dans une autre section de ce chapitre, nous présentons de façon plus approfondie les règles de discipline budgétaire.

37. La crédibilité du cadre ne doit pas être compromise par l'action du législateur, mais aucun mécanisme à moyen terme ne peut ignorer l'autorité formelle de la procédure législative budgétaire annuelle. Globalement, il existe deux mécanismes pour assurer la conformité des budgets annuels votés aux cadres pluriannuels. Le premier consiste à faire approuver le cadre par le parlement, ce qui peut prendre la forme d'une législation distincte. C'est le rôle que jouait initialement en Suède le projet de loi relatif à la politique budgétaire, voté au printemps, qui précédait la présentation du budget annuel à l'automne (Blöndal 2001). Dans d'autres pays, les plafonds imposés par le cadre à moyen terme ont une telle importance politique que toute violation par le législateur représenterait un vote de défiance à l'égard du gouvernement. Au Royaume-Uni, par exemple, le parlement et ses commissions peuvent, lors des réexamens périodiques des dépenses, débattre des plafonds ministériels fixés, mais le parlement ne les approuve pas formellement (en fait, il approuve implicitement ces plafonds dans le cadre du vote du budget annuel) et, en pratique, les décisions sur les plafonds pluriannuels ne sont jamais contestées. Quant à au choix entre ces deux options, cela dépend de l'autorité formelle du pouvoir législatif et de son influence réelle. Si le pouvoir législatif dispose de pouvoirs formels forts et amende régulièrement le projet de budget du gouvernement, un vote législatif des plafonds à moyen terme peut renforcer un consensus large et la volonté politique. Un tel engagement officiel donne aussi plus de visibilité d'un non-respect des plafonds et rend donc tout non-respect politiquement plus coûteux en termes de réputation. On doit garder à l'esprit que le respect du cadre pluriannuel ne prive pas le parlement de son pouvoir de réallouer des crédits du budget dans le respect des plafonds fixés.<sup>8</sup>

38. Les cadres de dépenses à moyen terme se distinguent par plusieurs autres aspects, notamment le nombre d'exercices budgétaires couverts, le nombre de plafonds et la proportion des dépenses qui y est assujettie. En ce qui concerne la durée, de nombreux cadres portent sur une période de trois ans (France, Suède) ou de quatre (Finlande, Pays-Bas). Le Royaume-Uni est passé de trois à quatre ans lors du réexamen général des dépenses de 2010, qui a confirmé les plafonds en vigueur (2010-2011) et en a ajouté pour les quatre exercices budgétaires suivants (2011-2012 à 2014-2015).

39. S'agissant du nombre de sous-plafonds, certains cadres prévoient un seul plafond global des dépenses (Suède), alors que d'autres comprennent un certain nombre de sous-plafonds applicables aux ministères (Royaume-Uni) ou aux programmes (France). Aux Pays-Bas, il existe un plafond global contraignant et des sous-plafonds pour trois grands sous-secteurs qui correspondent à l'État central, à la santé et à la sécurité sociale ; le premier sous-secteur est lui-même divisé en 13 sous-plafonds applicables aux ministères. Dans les pays qui fixent des plafonds sectoriels ou spécifiques aux unités, cette décision s'appuie souvent sur un mécanisme de réexamen des dépenses qui sera discuté plus en détail dans une section ultérieure. L'exercice a pour but d'analyser et de contester les programmes existants pour s'assurer que le budget soit bien conforme aux priorités politiques du gouvernement en place, au lieu d'être une simple reconduction des dépenses passées.

40. En ce qui concerne le champ d'application, certains gouvernements sont d'avis que les éléments particulièrement volatiles ne devraient pas être assujettis aux plafonds pluriannuels. La plupart (Finlande, France, Royaume-Uni, Suède) en excluent les intérêts de la dette publique. Aux Pays-Bas, les charges d'intérêts ont été soumises au plafond jusqu'en 2008, puis retirées dans le cadre du « plan de soutien »

---

<sup>8</sup> Au Royaume-Uni, il est de tradition que le gouvernement ne permette pas au parlement de modifier le budget, mais il s'agit d'une coutume politique et non d'une disposition constitutionnelle.

européen. Depuis 2011, elles sont de nouveau intégrées au plafond. Certains pays excluent aussi des composantes sensibles au cycle conjoncturel comme les indemnités de chômage et d'autres prestations (Finlande, France, Royaume-Uni), mais ce n'est pas le cas dans d'autres pays (Pays-Bas, Suède). En principe, la capacité d'un cadre de dépenses à moyen terme à orienter la politique budgétaire est d'autant plus faible que le plafonnement des dépenses devient plus partiel (Ljungman 2008: 6-13). Idéalement, le champ d'application devrait être aussi large que possible compte tenu du contexte propre à un pays.

41. A l'heure actuelle, le Luxembourg ne dispose pas d'un cadre de dépenses à moyen terme. Bien que l'élaboration du budget annuel soit guidée par les obligations du Pacte de stabilité et de croissance, cet encadrement n'est pas assez ferme (voir section 2.5 ci-dessous). Le gouvernement devrait au minimum envisager d'imposer un plafonnement global des dépenses au niveau de l'administration centrale. Pour assurer encore plus de stabilité et éviter de difficiles discussions interministérielles sur le redéploiement des crédits pendant la préparation du budget, on pourrait aussi envisager de fixer des plafonds sectoriels stricts (au niveau des ministères). Quant à la durée du cadre, l'une des possibilités serait de mettre en place un cadre des dépenses pour la même période à laquelle les autorités sont déjà l'habituées dans le cadre de la surveillance budgétaires dans l'UE, c'est-à-dire trois ans, i.e. le prochain budget et les deux exercices suivants. Une autre possibilité serait qu'un gouvernement nouvellement élu formule un cadre de dépenses applicable à la période législative allant jusqu'à la prochaine élection. En effet, une durée plus longue pourrait permettre de mieux appréhender les effets de « nez de chameau » et les économies découlant de mesures structurelles. Quelle que soit l'option choisie, un gouvernement entrant en fonction doit avoir la possibilité de remodeler les plafonds en vigueur pour les adapter aux nouvelles priorités de dépenses et aux engagements politiques pris pendant la campagne électorale. En ce qui concerne le champ d'application du dispositif, il est intéressant de relever que, en comparaison aux autres pays de l'UE et de l'OCDE, le Luxembourg a une dette publique très faible. Le risque d'instabilité annuelle des charges d'intérêts est donc relativement modéré et pourrait être facilement géré au moyen de la marge budgétaire ou de la réserve d'urgence.

### **2.3 Règles budgétaires**

42. Kopits et Symansky (1998 : 2) définissent une règle budgétaire comme « une contrainte permanente sur la politique budgétaire prenant habituellement la forme d'un indicateur de la performance budgétaire globale ». Les règles budgétaires peuvent s'appliquer à divers agrégats tels que les mesures des dépenses publiques, des recettes, du solde ou de la dette. La frontière entre un cadre et une règle budgétaires peut être floue, car un cadre peut aussi prévoir des contraintes pluriannuelles. Dans ce rapport, on suppose qu'une règle budgétaire exerce une contrainte pendant une durée indéterminée. Ainsi, une règle, comme celle envisagée actuellement dans l'Union européenne (voir chapitre 4), prévoyant que les dépenses annuelles ne peuvent augmenter plus vite qu'un certain taux de croissance déterminé à partir du taux de croissance à moyen terme du PIB est une règle de dépenses. Un cadre budgétaire qui se conforme à cette règle, tout en se limitant à une période de trois ou quatre ans, ne constitue pas une règle de dépenses, mais une contrainte temporaire sur les dépenses.

43. De manière générale, une règle budgétaire donne un ancrage normatif à un cadre pluriannuel. Outre les règles figurant dans le Pacte de stabilité et de croissance, de nombreux pays membres de l'UE ont adopté des règles budgétaires internes, dont les études économiques montrent qu'elles jouent un rôle déterminant dans les résultats d'une politique budgétaire, surtout dans le contexte d'un gouvernement de coalition (Hallerberg et al. 2009). Le rôle que peuvent jouer les règles budgétaires dans l'assainissement des finances publiques est largement reconnu (Fonds monétaire international 2009).

Toutefois, le seul fait de fixer une règle ne suffit pas et les spécificités de la conception ont de l'importance (Anderson et Minarik 2006). Les règles fonctionnent quand elles peuvent être respectées et quand elles s'appliquent non seulement au budget voté, mais aussi aux résultats effectifs. Il ressort d'études empiriques que les contraintes sur les dépenses augmentent l'amplitude et la durée du redressement budgétaire (Guichard et al. 2007). Toutefois, la mise en place de règles budgétaires exige un degré élevé de transparence budgétaire, faute de quoi elle incite à la « comptabilité créative » (Milesi-Ferretti 2003).

44. Les premiers exemples de règles budgétaires tentaient d'imposer des objectifs fixes de déficit sans tenir compte de la situation économique (loi Gramm-Rudman-Hollings aux États-Unis). De même, on peut reprocher à celles prévues par le Pacte de stabilité et de croissance de n'être pas suffisamment strictes en période de bonne conjoncture, mais de l'être trop pendant les récessions, ce qui conduit à une politique budgétaire pro-cyclique. Au demeurant, l'une des principales leçons des premières expériences de règles budgétaires est que la clé de leur succès est d'exercer une contrainte sur les autorités quand l'économie *va bien*. C'est pourquoi une deuxième génération de règles budgétaires est apparue qui tient explicitement compte du cycle conjoncturel. L'un des moyens d'y parvenir est de fixer des règles ciblant un indicateur ajusté des variations cycliques.<sup>9</sup> Une deuxième solution consiste à demander qu'une règle budgétaire soit respectée sur l'ensemble du cycle.

45. La Suède et les Pays-Bas donnent de bons exemples de règles budgétaires qui tiennent compte de la situation économique en utilisant l'un de ces mécanismes. Depuis la fin des années 1990, les autorités suédoises retiennent un objectif de surplus budgétaire au niveau de l'administration publique (la différence entre les recettes et les dépenses) de 1 % du PIB pendant la durée totale du cycle. Toutefois, le Conseil de politique budgétaire suédois (2010: 8-9) a critiqué le recours à cinq indicateurs différents qui, dans le cadre de la vérification de la réalisation de l'objectif, ont principalement servi à modifier la période de référence pour laquelle la règle était vérifiée. Ce problème est bien connu des pays dotés de règles budgétaires qui s'appliquent à l'ensemble du cycle conjoncturel.<sup>10</sup> Le conseil a recommandé l'emploi de deux indicateurs: un indicateur rétrospectif glissant sur dix ans pour voir si l'objectif a été atteint et un indicateur prospectif glissant, de nature similaire, pour contribuer à la programmation budgétaire (sans ajustement cyclique). Les Pays-Bas disposent d'un cadre de dépenses à moyen terme d'un horizon de quatre ans, qui se base sur la croissance tendancielle du PIB afin de faire abstraction des effets du cycle. Le gouvernement exige un solde budgétaire « excédentaire ou proche de l'équilibre » ; cet objectif budgétaire a été déterminé en raison de considérations de viabilité à long terme (vieillesse de la population, réduction graduelle de la dette publique, autres aspects démographiques). On vise un solde proche de l'équilibre pour le budget nominal (et non structural). Compte tenu de l'hypothèse sur la croissance tendancielle et de l'élasticité des recettes fiscales par rapport au PIB, l'objectif de solde mène directement au chiffrage d'un plafond de dépenses pour toutes les années couvertes par le cadre. Dans la situation actuelle de crise, caractérisée par des déficits élevés,

<sup>9</sup> Ces ajustements sont compliqués et font appel à des méthodes comme le calcul du PIB potentiel avec une fonction de production ou une estimation économétrique au moyen du filtre Hodrick-Prescott.

<sup>10</sup> Selon l'une des précédentes règles budgétaires britanniques, abandonnée en octobre 2008, les dépenses courantes devaient être équilibrées par les recettes sur l'ensemble du cycle. Comme le Trésor était chargé de mesurer le cycle, il en résultait des ajustements fréquents et souvent controversés de la période de référence.

les plafonds applicables aux années prochaines sont fixés de façon à rapprocher dès que possible le solde de l'objectif à moyen terme.<sup>11</sup>

46. Le Secrétariat recommande au Luxembourg d'adopter une règle de solde se basant sur la croissance tendancielle. La conjonction d'une telle règle et d'un cadre de dépenses pluriannuel a notamment l'avantage de permettre au déficit de fluctuer le long d'une trajectoire de dépenses stable, ce qui donne de la prévisibilité.

47. Il convient de faire remarquer que l'imposition d'une règle ou d'un cadre de dépenses peut inciter à augmenter les dépenses fiscales, qui sont des avantages ciblés financés par les recettes budgétaires (exemptions, abattements, crédits d'impôt, etc.) et peuvent servir d'équivalents à des dépenses directes (Kraan 2004). En l'absence de contraintes sur les recettes, les dépenses fiscales atténuent celles pesant sur les dépenses, ce qui risque de nuire à la discipline et à la transparence budgétaires (Anderson et Minarik 2006). C'est pourquoi les pays qui utilisent un cadre de dépenses fixent parfois une règle de compensation automatique des pertes de recettes dues à tous les allègements fiscaux légiférés (à ne pas confondre avec les fluctuations conjoncturelles des recettes fiscales). On en a des exemples aux États-Unis (jusqu'en 2002) sous le régime de la loi d'exécution du budget (Budget Enforcement Act) et aux Pays-Bas.

## 2.4 Réexamens des dépenses

48. Un certain nombre de pays recourent à des mécanismes de réexamen des dépenses (« spending review ») pour répartir des crédits ou modifier des priorités ; ils ont également recours à de tels mécanismes, lors de la prise de fonction d'un nouveau gouvernement, pour l'élaboration du cadre budgétaire à moyen terme. Ces mécanismes se justifient compte de l'existence d'une asymétrie fondamentale dans la procédure budgétaire annuelle, qui, en effet, incite les ministères à formuler des propositions détaillées pour de nouvelles dépenses, mais ne les incite pas pour faire des propositions d'économies. Or, les réexamens des dépenses peuvent induire l'obligation d'envisager des mesures d'économies (par exemple des réductions de 5 %, 10 % ou 20 % des dépenses), forçant ainsi les ministères à évaluer à la fois l'opportunité du maintien des programmes existants et du mélange des programmes en place. Un tel réexamen mène aussi à évaluer l'impact en termes de produits et les résultats de différents scénarios de financement, ce qui fournit directement les décisions concernant les budgets futurs. À la différence des évaluations de programmes qui sont effectuées par les autres ministères, le ministère des finances joue un rôle central dans les réexamens des dépenses, qui doivent souvent suivre des termes de référence définis par le ministère de finances même ou par le gouvernement. Dans la mise en œuvre de ces réexamens, le ministère des finances est parfois assisté par d'experts extérieurs.

49. La nature des mécanismes de réexamen des dépenses diffère beaucoup selon les pays (Kraan 2007: 25-28, Mullen 2006). Certains mécanismes sont permanents et sélectifs, où ils portent sur un nombre limité de programmes chaque année. Cette approche est bien adaptée à un cadre de dépenses flexible qui, par définition, peut être ajusté chaque année. Dans d'autres pays, les réexamens sont périodiques et universels. On en a l'exemple avec le réexamen général des dépenses au Royaume-Uni (voir encadré 1). Cette procédure sert de base à la fixation périodique de plafonds de dépenses ministériels (voir

<sup>11</sup> Cette manière de formuler le cadre s'écarte de la pratique habituelle depuis 1992. Elle revient à reconnaître le fait que la croissance tendancielle du PIB (hors effets cycliques) a changé et qu'il faut définir une nouvelle base. En fait, on a retenu le PIB nominal de 2010 comme base de la nouvelle hypothèse de croissance tendancielle qui sous-tend le cadre 2011-2015.

section 2.2 ci-dessus). En 2010, le nouveau gouvernement britannique de coalition a eu recours à un réexamen général des dépenses pour répartir les économies de grande envergure programmées sur cinq ans entre les différents ministères.

**Encadré 1 – Les réexamens des dépenses au Royaume-Uni**

En 1998, le Royaume-Uni a introduit cette procédure à l'appui de la programmation à moyen terme des dépenses. Les réexamens s'accompagnent de l'assignation à chaque ministère de plafonds fixes couvrant plusieurs années, en lui laissant le soin de décider comment il veut gérer et répartir au mieux les crédits entre les programmes étant sous sa compétence. Quelque 60 % des la totalité des dépenses était soumis à des limites fixes et pluriannuelles, divisées entre budget courant et budget d'investissement. Les autres dépenses, considérées comme des « dépenses gérées annuellement », par exemple la sécurité sociale et les charges d'intérêts, pouvaient fluctuer à des fins de stabilisation automatique. Toutefois, le dernier réexamen des dépenses, opéré en 2010, a aussi porté sur des éléments significatifs des dépenses gérées annuellement en lançant des projets d'économies et de réforme en matière de sécurité sociale, de crédits d'impôt et de pensions publiques.

Le réexamen général des dépenses de 2010 a été inhabituel à plusieurs égards. D'abord, sa période d'application a été allongée d'un an et s'étale de 2011-12 à 2014-15, c'est-à-dire jusqu'à l'achèvement du mandat électoral de l'actuel gouvernement. Ensuite, il a donné lieu à des réductions de dépenses sans précédent, s'élevant à quelque 81 milliards GBP. Ces décisions ont été prises collectivement par le cabinet, sur les conseils d'une instance influente réunissant des ministres importants, appelée le Comité des dépenses publiques (PEX), que l'on qualifie aussi de « haute cour » (Star Chamber). En outre, le réexamen de 2010 a mis fin aux « accords de service public », qui donnaient auparavant des informations sur les performances et les objectifs, et les a remplacés par des plans d'activité ministériels distincts indiquant les réformes nécessaires pour s'accommoder des crédits attribués.

50. D'autres mécanismes ponctuels de réexamen des dépenses sont souvent utilisés à l'appui d'économies d'envergure et de mesures d'assainissement, comme on l'a vu au Canada pendant les années 1990. Aux Pays-Bas, la procédure conçue au milieu des années 1980 comme un exercice annuel a été récemment transformée en examen quadriennal pour qu'elle corresponde mieux à la révision du cadre des dépenses (voir encadré 2).

### **Encadré 2 – Les réexamens des dépenses aux Pays-Bas**

Les Pays-Bas ont lancé en 1981, pendant une période de crise budgétaire, les réexamens des dépenses, appelés aujourd'hui réexamens interministériels des politiques. Le cabinet choisit les domaines à analyser. Alors que les premiers réexamens étaient très généraux (quelque 70 rapports les deux premières années), leur nombre moyen a été de 10 à 12 dans les années 1980. Après 1992 (date de l'instauration du cadre de dépenses à moyen terme basé sur la croissance tendancielle), il a continué à décliner progressivement (il a été de 3 à 5 dans les années 2000). La crise financière de 2009 a réactivé le processus puisqu'en 2010 20 rapports ont été établis, portant sur 80 % des charges de l'État central. Il y a toujours un mélange de rapports consacrés à des domaines spécifiques de politique publique et de rapports « horizontaux » (44 rapports horizontaux sur 243 de 1981 à 2006).

La procédure est coordonnée par le ministère des finances, qui offre aussi un secrétariat éventuellement partagé avec le ministère concerné. Les groupes de travail se composent de fonctionnaires appartenant à plusieurs ministères et des experts extérieurs rédigent les rapports. Les personnes qui président ces groupes de travail sont indépendantes (elles n'ont pas de responsabilité à l'égard des politiques en cours). Tous les rapports sont soumis au parlement et publiés. Ils proposent des réformes ou des économies. Les 70 rapports des deux premières années ont permis d'économiser quelque 7 milliards NLG (3.2 milliards EUR). De 1984 à 1997, à peu près 9 milliards NLG (4.1 milliards EUR) d'économies ont été réalisées. Celles envisagées dans les rapports étaient généralement bien supérieures à ces chiffres ; elles représentaient quelque 25 % en moyenne de 1981 à 1991.

Alors qu'initialement la procédure de réexamen des dépenses était annuelle et sélective, l'instauration d'un cadre fixe en 1992 l'a rendue beaucoup moins efficace, surtout dans les années sans élection ; en effet, les résultats n'ont pu à partir de ce moment servir qu'à des redéploiements interministériels, lesquels sont par définition très conflictuels et difficiles. La procédure est devenue quadriennale et ne s'applique que pendant les années électorales.

51. Le Luxembourg ne dispose pas actuellement d'un mécanisme de ce type. La mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme exige de disposer d'informations permettant de choisir des priorités budgétaires et doit s'accompagner de la création d'un mécanisme de réexamen des dépenses. Les principales options sont l'instauration de réexamens permanents et sélectifs ou de réexamens fondamentaux à intervalles réguliers. Ce choix dépend en partie du type de cadre de dépenses que le Luxembourg adoptera. Un cadre fixe assorti de sous-plafonds ministériels, comme celui utilisé au Royaume-Uni, devrait s'appuyer sur un réexamen périodique et général. Un système continu et sélectif pourrait mieux s'accorder à un cadre flexible.

## **2.5 Discipline budgétaire**

52. Au cours de la décennie écoulée, le renforcement des procédures de budgétisation descendante et le maintien de la discipline budgétaire le long de la procédure budgétaire ont connu un développement important dans les pays de l'OCDE (Blöndal 2003, Ljungman 2009). La caractéristique de la méthode « descendante » est que le total des dépenses est fixé avant de décider comment les répartir entre les divers ministères ou secteurs. Elle contraste avec la méthode « ascendante » dans laquelle le budget est la somme d'une série de budgets ministériels préparés et décidés séparément, le total des dépenses n'étant connu qu'au terme du processus. Ces deux conceptions font jouer un rôle très différent à l'autorité budgétaire centrale ou le ministère des finances (Schick 2001). L'élaboration du budget partant du bas donne beaucoup d'importance aux négociations bilatérales sur le détail des dépenses entre le ministère des finances et les ministères dépensiers, l'objectif étant de réduire les propositions, souvent gonflées et exagérées, des ministères. Avec la budgétisation descendante, l'autorité budgétaire centrale fixe des plafonds ministériels stricts au début de la procédure de formulation du budget, mais donne en

retour une plus grande autonomie aux ministères pour arrêter le détail des dépenses pourvu que le total ne soit pas dépassé. Ceci permet à l'autorité budgétaire centrale de se concentrer sur l'orientation de la politique budgétaire et sur les grandes décisions d'allocation des crédits.

53. Dans ce contexte, il est important de distinguer entre les pays de l'OCDE qui ont un cadre à moyen terme fixe et ceux qui ont un cadre flexible. Dans le premier cas, le plafond des dépenses ne peut pas être modifié chaque année. Les dépenses totales assignées aux ministères, même si elles ne font pas officiellement partie du cadre, sont donc inflexibles car toute dotation supplémentaire à un ministère doit être compensée par une baisse équivalente dans un autre ministère. Cela simplifie grandement la tâche de l'autorité budgétaire centrale quand elle fixe les montants totaux à affecter aux ministères, puisque les grandes décisions sur répartition des crédits auront déjà été prises lors de l'élaboration du cadre à moyen terme.<sup>12</sup> Il ne s'agit en fait que d'ajouter les plafonds pour la nouvelle année ajoutée. Or, l'expérience montre que les allocations de crédits à la dernière année sont en pratique beaucoup moins controversées que les décisions portant sur le prochain exercice. Les cadres flexibles, utilisés par la grande majorité des pays de l'OCDE, exercent une discipline pendant la préparation et l'exécution du budget, une fois qu'ils ont été mis en place, mais en principe pas année après année. Sur ce point, il ne faut pas exagérer la différence entre cadres fixes et flexibles. De nombreux pays à cadre flexible tentent néanmoins de limiter au minimum les changements apportés aux plafonds établis antérieurement, ce qui simplifie la tâche de l'autorité budgétaire centrale.

54. On pourrait penser qu'avec ce système l'autorité budgétaire centrale a relativement peu à faire et que la charge de travail du service chargé du budget au sein du ministère des finances (l'inspection générale des finances au Luxembourg) pendant la préparation du budget serait nettement réduite. L'expérience montre qu'il n'en va pas ainsi en pratique ; néanmoins, la nature du travail est profondément modifiée. Avec un cadre de dépenses, les ministères ont intérêt à abaisser les estimations pluriannuelles, surtout pour les dernières années du cadre. Ceci leur permet d'éviter de se voir obligé de prendre des décisions difficiles sur les programmes, tant que les estimations peuvent être « pressées » sous les plafonds. Au fur et à mesure qu'un exercice futur se rapproche, ils peuvent demander des moyens supplémentaires, surtout avec un cadre flexible. La principale tâche du service chargé du budget est alors de veiller à ce que les estimations pluriannuelles restent réalistes, au lieu d'être artificiellement réduites, et à ce que l'on prenne des décisions sur les programmes si les estimations ne peuvent respecter les plafonds des exercices suivants. D'ailleurs, le plus grand avantage des plafonds pluriannuels est de faire découvrir les problèmes à l'avance et de pouvoir agir au moment opportun. La principale mission du service du budget est de déceler ces problèmes, car il n'est pas toujours dans l'intérêt des ministères de le faire eux-mêmes (surtout s'ils ne peuvent plus être réglés ultérieurement et s'ils sont devenus si importants que les ministères pensent pouvoir échapper à une compensation en réclamant des moyens supplémentaires pour l'exercice suivant).

55. Les méthodes descendantes se sont étendues à la procédure d'autorisation parlementaire, de sorte que les amendements ne peuvent entraîner une hausse des dépenses et des déficits. C'est particulièrement important dans les pays où le parlement a un grand pouvoir d'amendement.

56. Toutefois, une procédure descendante d'élaboration du budget ne peut suffire à garantir la discipline. Le budget peut facilement « dérafer » si le cadre n'est pas appliqué lors de la préparation ou

<sup>12</sup> Avec les cadres fixes prévoyant des plafonds ministériels, il n'est pas nécessaire de prendre des décisions pour les dernières années du cadre précédent, y compris le prochain exercice. Les totaux assignés aux ministères sont donc encore plus inflexibles. Aux Pays-Bas, il est théoriquement possible d'effectuer des redéploiements année après année entre les plafonds ministériels, mais c'est très difficile à réaliser et en pratique rare.

de l'exécution du budget. Dans les faits, l'efficacité des cadres est conditionnée par l'existence de règles de discipline budgétaire explicites et acceptées par tous.

57. Ces règles doivent permettre à chaque ministre d'effectuer des redéploiements pendant la préparation du budget et, dans certaines limites, pendant son exécution, mais à la stricte condition qu'ils se compensent. Les règles de discipline budgétaire sont généralement plus compliquées pendant l'application du budget que pendant son élaboration. Ainsi, il est possible qu'elles interdisent les redéploiements de dépenses de programmes vers les dépenses de fonctionnement ou qu'elles prévoient un traitement asymétrique des dépassements et de la sous-utilisation de crédits pour les dépenses obligatoires (les dépassements doivent être compensés alors que les crédits non-utilisés sont à la disposition du ministre des Finances pour aider les ministères qui demandent des redéploiements en leur faveur). Pour qu'un cadre (flexible ou fixe) fonctionne bien, il est indispensable que les règles de discipline budgétaire soient codifiées dans un texte ou explicitement agréées par décision gouvernementale.

58. Le maintien de la discipline budgétaire dépend du réalisme et de la crédibilité du budget. Le Secrétariat de l'OCDE considère les écarts par rapport aux hypothèses économiques centrales associées au budget comme « le principal risque budgétaire...aucun autre facteur n'étant davantage responsable du dérapage des programmes d'assainissement » (Blöndal 2003: 12). Des dispositifs institutionnels peuvent garantir que les prévisions ne sont pas biaisées par la tendance, répandue et compréhensible des gouvernements à l'optimisme. Au Canada, le Ministère des finances utilise la moyenne des prévisions du secteur privé et les révisé systématiquement en baisse pour être encore plus prudent. D'autres pays recourent à des conseils budgétaires pour protéger les prévisions des manipulations politiques. Aux Pays-Bas, le Bureau de programmation centrale, qui est indépendant, formule les hypothèses économiques clés et retient un scénario de croissance « prudent », au lieu du plus probable, pour établir le budget. Au Royaume-Uni, la création en 2010 de l'Office de responsabilité budgétaire s'est inspirée de ces exemples.

59. Il existe un autre mécanisme pour garantir que les plafonds de dépenses ne soient pas dépassés sous l'effet de chocs économiques et autres ; c'est l'existence d'une réserve d'urgence. En Suède, par exemple, les dépenses autorisées dans le budget annuel sont inférieures au plafond, ce qui laisse une « marge budgétaire » pour faire face aux incertitudes. Du fait d'une programmation prudente et de l'existence de la marge budgétaire, le plafond des dépenses a toujours été respecté dans ce pays depuis son instauration à la fin des années 1990, même pendant la récente crise économique. De nombreux pays de l'OCDE disposent de mécanismes similaires.

60. Au Luxembourg, les hypothèses macroéconomiques utilisées dans le budget sont formulées par le STATEC, qui est un service statistique professionnel et indépendant. Toutefois, il n'y a pas d'analyse systématique de sensibilité sur l'incidence budgétaire de déviations par rapport aux principales variables. Le Secrétariat de l'OCDE recommande de procéder à cette analyse et de la publier dans la documentation budgétaire annuelle. C'est important pour ajuster les estimations budgétaires à politique inchangée qui sont sensibles à l'évolution macroéconomique et pour se faire une idée du montant de la « marge budgétaire » nécessaire, compte tenu des plafonds imposés par un cadre de dépenses pluriannuel. Nous recommandons aussi de renforcer la procédure descendante de l'élaboration du budget. La circulaire budgétaire ne comportant pas actuellement de stricts plafonds globaux pour les ministères, le ministère des finances a la lourde tâche de replacer les projets ministériels à des niveaux raisonnables au cours d'une série de négociations bilatérales. Une méthode descendante lui permettrait de se concentrer sur le respect des règles de discipline budgétaire (avec un cadre fixe), sur la limitation de l'ajustement en hausse du plafond global (avec un cadre flexible) ou sur la facilitation des redéploiements entre ministères si les nécessités politiques l'exigent. La somme des plafonds ministériels ne doit pas être égale

au total décidé dans le cadre de dépenses à moyen terme. Une marge entre la totalité des dépenses du budget annuel et le plafond constituerait une réserve d'urgence. Le fonds de crise qui existe au Luxembourg est beaucoup trop réduit pour protéger le budget des aléas et il n'est pas lié à un cadre de dépenses. Le montant de la marge peut être variable, mais les fonds d'urgence similaires représentent généralement quelque 2 % du total des dépenses plafonnées.

## 2.6 Structure budgétaire (budgétisation par programmes)

61. Les budgets traditionnels comportent habituellement une classification administrative (basée sur des entités), une classification économique (basée sur le type de dépense) et une classification fonctionnelle (basée sur des objectifs) (Jacobs et al. 2009). Alors qu'une classification administrative concourt à la conformité, une classification économique est utile au contrôle budgétaire (notamment en cas d'adhésion à des règles budgétaires qui établissent une distinction entre les dépenses courantes et en capital ou entre les prestations sociales et les autres dépenses) et la classification fonctionnelle contribue à l'allocation des ressources. Les États réorganisent de plus en plus la présentation du budget en fonction de catégories liées à des objectifs, c'est-à-dire de programmes. L'une des raisons de ce changement est qu'une structure fondée sur les programmes est nécessaire à l'évaluation des performances. Alors qu'il existe une norme internationale pouvant être utilisée pour définir les classifications économiques et fonctionnelles (SFP 2001), ce qui est important pour les activités statistiques des organismes internationaux, les classifications administratives et par programmes s'appuient sur des habitudes nationales qui reflètent notamment la structure de l'État et les priorités politiques. Parfois, une classification par programmes peut remplacer une classification administrative si les programmes sont clairement rattachés à une unité particulière, telle qu'une direction au sein d'un ministère, mais pas quand ils recoupent plusieurs unités administratives. En faisant coïncider la structure par programmes avec les délimitations organisationnelles, on évite aussi les problèmes de coordination et de responsabilité qui peuvent découler des programmes transversaux (Kraan 2009: 12).

62. Comme la conception d'une structure axée sur les programmes est propre à chaque pays, il n'existe pas de modèle unique. Toutefois, la budgétisation par programmes entraîne généralement une réduction du nombre d'articles budgétaires. Dans un budget par programmes de type habituel, un ministère peut gérer 5 à 10 programmes. Ceux-ci peuvent eux-mêmes se diviser en un nombre similaire de sous-programmes. L'autorisation parlementaire est au niveau du programme, ce qui permet des transferts ou des redéploiements limités entre programmes au sein d'un même ministère. Certains pays imposent des limites chiffrées à ces changements (par exemple 5 % en Nouvelle-Zélande), tandis que d'autres appliquent des règles spécifiques à différents programmes. Des données sur les sous-programmes figurent dans le budget soumis au parlement, mais seulement à titre d'information. Les pays qui sont passés à la classification par programmes ont parfois laissé à l'écart les dépenses de fonctionnement. Il s'agit en particulier des dépenses de fonctionnement du principal ministère concerné que l'on ne peut facilement ventiler entre les programmes, surtout parce que les directions et les hauts fonctionnaires travaillent sur plusieurs programmes simultanément (on pense par exemple aux unités chargées des ressources humaines, des finances, des commandes publiques, des TIC, etc). Les dépenses de fonctionnement des entités administratives sont aussi parfois exclues de la classification par programmes. Dans ce cas la raison est peut-être que ces entités appliquent divers programmes, de sorte qu'il n'est pas facile de diviser les charges de façon permanente. Une autre raison de traiter séparément les dépenses de fonctionnement des entités est que cela en facilite le suivi et garantit mieux que les crédits affectés aux programmes ne financent pas des dépenses de fonctionnement (de façon à augmenter le nombre et la rémunération du personnel).

63. Le budget du Luxembourg comporte un grand nombre d'articles budgétaires (4 214 au total dans le projet de budget de 2011), classées de manière à donner des informations de nature administrative, économique et fonctionnelle. Le Secrétariat de l'OCDE recommande l'application d'une structure basée sur les programmes. Cette réforme permettrait aussi d'intégrer à la documentation budgétaire certains renseignements sur les performances – par exemple des mesures des produits ou des résultats. Néanmoins, le Secrétariat met en garde contre l'introduction de systèmes complexes de mesure des performances et contre des tentatives de donner pour tous les programmes des informations exhaustives sur la réalisation des objectifs. Les mesures de la production et des résultats, en particulier, ne doivent figurer dans la documentation budgétaire que si elles ont un impact direct avéré sur la détermination des dotations. Il ne faut pas que les documents budgétaires soient encombrés d'un excès de données sur les performances, d'une pertinence limitée, car cela a tendance à obscurcir et non à clarifier le contexte des décisions. En outre, l'expérience de l'OCDE montre que les informations sur les performances données par la documentation budgétaire sont souvent biaisées en faveur des dotations proposées aux programmes au lieu de servir de base objective pour les débats entre parlementaires et la société civile. À propos de la pertinence de ces informations pour les décisions en matière d'allocation des crédits, on se reportera au chapitre 5 ci-après.

64. Il est également important de parvenir à un consensus sur la nouvelle présentation des programmes avant son lancement officiel. Il faut notamment que les ministères s'approprient la réforme et comprennent que, bien plus qu'un exercice technique, c'est une chance de repenser les objectifs et la répartition des dépenses. On a besoin pour cela d'unités budgétaires fortes dans les ministères, ayant le soutien politique du ministre concerné. Il faut aussi faire participer dès le début le parlement, notamment les commissions importantes qui utilisent les informations budgétaires, pour expliquer les changements et convaincre le législateur qu'il n'en résultera pas une perte de contrôle et un affaiblissement de ses fonctions de supervision. Un calendrier de réforme réaliste doit aussi prévoir des projets pilotes dans des ministères spécialement choisis, afin de déceler les difficultés avant de lancer la classification par programmes dans l'ensemble des administrations.

## **2.7 Documentation budgétaire (explications horizontales et verticales)**

65. La documentation budgétaire doit donner des explications « verticales » sur les raisons pour lesquelles les estimations au niveau des articles budgétaires – avec une structure par programmes, ce seraient les dépenses au niveau des programmes – diffèrent des chiffres indiqués dans la documentation de l'année précédente. Il faut distinguer les différences dues à des changements de politique (par exemple la décision de changer le montant des indemnités de chômage), de celles dues à la demande de services dans le cadre de la politique en vigueur (par exemple une hausse inattendue du nombre de chômeurs demandant une aide). Chaque budget ministériel devrait présenter pour tout programme des tableaux de raccordement, soit en version imprimée, soit sur le site Internet (voir Kraan 2007: 34).

66. En outre, les documents budgétaires doivent fournir une explication « horizontale » des estimations pour le prochain exercice et des estimations à moyen terme, en mettant l'accent sur les facteurs qui déterminent le prix et la quantité des services fournis. Cette explication devrait indiquer clairement les hypothèses sur l'évolution de la demande de services (par exemple le nombre de personnes réclamant une indemnité de chômage) et sur le coût de prestation de ces services dans le cadre de la politique en cours (par exemple le niveau de l'aide). Ici encore, le Secrétariat de l'OCDE met en garde contre l'adjonction d'autres informations sur les performances, non directement pertinentes pour comprendre les chiffres du prochain exercice budgétaire et des suivants. Au Luxembourg, il

conviendrait que l'introduction d'estimations à moyen terme basées sur les programmes s'accompagne de celle d'explications horizontales et verticales dans la documentation budgétaire.

## 2.8 Fonds spéciaux

67. Il existe au Luxembourg 32 fonds spéciaux. Ils servent surtout à financer des dépenses étalées sur plusieurs années pour des projets d'investissement. Dépourvus de personnalité juridique, ils sont gérés par le service ministériel responsable selon les mêmes règles que tout autre compte. Les dotations à ces fonds peuvent être reportées librement sur l'exercice suivant. Chaque fonds spécial est régi par une loi particulière qui spécifie les dépenses qu'il peut financer. Les fonds sont alimentés par des crédits budgétaires et parfois par certaines recettes provenant de taxes affectées, de droits et d'autres ressources non fiscales. La documentation du budget donne un aperçu général des dépenses et des recettes d'un fonds ainsi que de ses actifs financiers en début et en fin d'exercice. Le Trésor administre les ressources financières des fonds spéciaux.

68. Les fonds spéciaux du Luxembourg peuvent être qualifiés de fonds extrabudgétaires, car seules les dotations annuelles que leur accorde l'État figurent dans le budget ; les dépenses brutes des fonds ne s'y trouvent pas. Toutefois la documentation budgétaire assure une transparence intégrale de leurs dépenses et recettes brutes, se conformant ainsi aux principes de transparence budgétaire des organisations internationales (OCDE 2002, voir aussi les obligations de l'UE au chapitre 4).

69. Indépendamment du respect des principes de transparence budgétaire, le Secrétariat de l'OCDE met généralement en garde contre l'usage de fonds extrabudgétaires. Ils ont tendance à fausser le processus d'affectation des crédits (par la budgétisation nette, qui fait échapper les dépenses brutes au contrôle) et peuvent conduire à une accumulation superflue et inefficace de ressources.

70. Le Secrétariat de l'OCDE estime que l'utilisation des fonds spéciaux au Luxembourg pose d'autant plus problème que leur nombre est élevé (32) et supérieur à ce que l'on observe dans beaucoup de pays de l'OCDE. Il semble aussi qu'ils aient servi à empêcher des pressions politiques en faveur de dépenses supplémentaires découlant de l'existence d'excédents budgétaires confortables et à conduire une politique budgétaire anticyclique dans des situations économiques défavorables. Bien que ce soit peut-être compréhensible du point de vue du ministère des finances, faire échapper certaines ressources au contrôle intégral du parlement ne saurait justifier l'emploi de fonds extrabudgétaires (Allen et Radev 2006: 17). En outre, si le Luxembourg appliquait un cadre de dépenses du type décrit plus haut, la marge budgétaire ou la réserve d'urgence serait l'instrument approprié pour gérer les conséquences budgétaires de l'incertitude économique.

71. De nombreux pays de l'OCDE ont des fonds consacrés aux infrastructures. Leur principale justification est une gestion efficace des taxes, droits et autres recettes non fiscales affectés (comme le produit de privatisations ou de l'extraction de minerais). En effet, leur création est le moyen le plus pratique de réserver des recettes affectées à des dépenses particulières. Mais il n'est pas nécessaire que ces fonds soient extrabudgétaires au sens d'une budgétisation en termes nets. Ils peuvent faire normalement partie du budget, ce qui signifie que leurs dépenses et recettes brutes sont autorisées dans le cadre du budget. Des fonds budgétaires de cette nature peuvent aussi servir à financer des dépenses autres que celles d'infrastructures qui sont (en partie) financées par des recettes affectées. On peut penser aux fonds d'investissement financés (en partie) par le produit de l'extraction de minerais ou aux caisses de retraite des fonctionnaires financées (en partie) par des primes. Toutefois, à l'exception des fonds budgétaires alimentés par des recettes affectées, le Secrétariat de l'OCDE déconseille généralement de créer des fonds spéciaux.

72. Il reste à savoir si les fonds spéciaux, qu'ils soient extrabudgétaires ou budgétaires, sont nécessaires ou utiles à la gestion de dépenses censée couvrir plusieurs exercices, en particulier des dépenses d'investissement. Il y a de bonnes raisons de penser qu'il n'en est rien. Premier lieu il existe dans la plupart des pays de l'OCDE des règles de report qui permettent de transférer des crédits sur l'exercice suivant. Cela s'applique surtout aux dépenses, comme celles relatives aux investissements, dont il est difficile de prévoir les taux d'exécution (en raison de la fréquence de retards inattendus). En général, les règles de report comportent certains freins pour éviter la constitution sans nécessité de stocks de ressources. Une contrainte très utilisée consiste à avoir recours à une autorisation spéciale, souvent du Ministre des finances, pour le report. Une autre contrainte également très utilisée est de limiter le report à un certain pourcentage du crédit d'origine. L'avantage d'une décision ponctuelle du Ministre des finances est de pouvoir apprécier chaque dossier en fonction de l'intérêt qu'il présente et, chose plus importante, de permettre au ministre des Finances de trouver une compensation pendant l'exercice suivant dans le budget du ministre responsable ou dans celui d'un autre ministre afin que le montant agrégé des dépenses de l'exercice suivant ne soit pas modifié. En second lieu, il faut remarquer que la grande majorité des dépenses d'investissement des pays de l'OCDE figurent dans le budget normal et ne sont donc pas financées par la voie de fonds spéciaux. On voit mal pourquoi certaines dépenses d'investissement, en particulier celles des fonds spéciaux du Luxembourg, diffèreraient tant des dépenses d'investissement dans d'autres pays ce qui justifierait le recours à de fonds spéciaux, et a fortiori à des fonds extrabudgétaires.

73. Enfin, il faut bien voir que la suppression améliorera l'équilibre budgétaire. Puisqu'ils servent à mettre en réserve des ressources en vue d'un usage spécifique futur, leur suppression mènera à une baisse des dépenses. Ces ressources pourraient alors servir à rembourser la dette publique mais, compte tenu du niveau peu élevé de cette dernière au Luxembourg, les excédents pourraient devoir être mis en réserve à l'avenir. Il est important de procéder à une analyse de viabilité à long terme des finances publiques en tenant compte du coût du vieillissement. S'il est nécessaire au Luxembourg de constituer une réserve pour couvrir le coût futur du vieillissement, les excédents budgétaires pourraient être transférés à un fonds de pension public. Dans le cas contraire ou si le fonds a des moyens suffisants, les autorités pourraient envisager d'affecter les excédents à un régime de retraite des fonctionnaires par capitalisation comme il en existe dans de nombreux pays de l'OCDE. Le Luxembourg a actuellement un régime de retraite des fonctionnaires basé sur la répartition qui dispose de certaines réserves pour couvrir temporairement le coût du vieillissement. Si le pays s'orientait vers un régime de capitalisation, les excédents budgétaires pourraient l'alimenter. Cela entraînerait à l'avenir une baisse des primes ce qui nécessiterait une réduction des salaires bruts du secteur public (pour éviter que l'argent des contribuables bénéficie aux fonctionnaires). Enfin, on doit garder à l'esprit que, si les recettes fiscales structurelles (par opposition aux plus-values cycliques) dépassent les dépenses structurelles, cela donne une marge pour alléger les impôts.

## 2.9 Conclusions

74. En résumé, le Secrétariat recommande aux autorités luxembourgeoises les réformes suivantes :

- intégrer des estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée dans la prévision budgétaire, au niveau des articles budgétaires, couvrant la même durée (entre trois et cinq ans) que celle du cadre de dépenses à moyen terme;
- adopter un cadre de dépenses à moyen terme couvrant la même durée que les estimations budgétaires à moyen terme. Ce cadre devrait au moins prévoir l'introduction d'un plafond global pour les dépenses agrégées au niveau de l'Administration centrale, y compris les

intérêts de la dette publique; les questions relatives au nombre de sous-plafonds (au niveau ministériel) et à l'adoption d'un cadre glissant ou fixe avec révision périodique devront faire l'objet de discussions supplémentaires ;

- adopter une règle budgétaire prenant la forme d'une règle sur le solde budgétaire basée sur la croissance tendancielle ; elle permettra de mener une politique budgétaire anticyclique et donnera un ancrage prévisible de l'évolution des dépenses en période d'incertitude ; les autorités pourraient également envisager l'introduction de règles budgétaires s'appliquant aux dépenses fiscales et aux allègements fiscaux, par exemple par le biais de l'introduction d'une règle de compensation automatique pour contre-financer les pertes de recettes induites par les dépenses fiscales ou les allègements fiscaux ;
- appliquer une structure du budget fondée sur des programmes, mais sans introduire un système complexe de mesure des performances ; une telle réforme nécessite à la fois la mise en place de solides unités budgétaires dans les ministères, l'appui politique du ministre concerné et une consultation préalable du parlement sur la conception des programmes ; des informations sur les performances peuvent être ajoutées à la documentation budgétaire s'il s'avère que ces informations ont eu une influence sur les décisions prises par les ministères concernés en matière d'allocation de leurs crédits budgétaires;
- élaborer et publier dans la documentation budgétaire une analyse systématique de sensibilité mesurant l'impact sur le budget des déviations par rapport aux hypothèses clés utilisées pour l'élaboration du budget ; l'objectif étant de mieux prendre en compte les principaux risques auxquels le budget est soumis et de favoriser ainsi une approche prudente en matière de choix politiques et budgétaires ;
- introduire des sous-plafonds spécifiques pour les dépenses agrégées au niveau de chaque ministère par le biais de la circulaire budgétaire ; la somme de ces sous-plafonds ne doit pas correspondre au maximum décidé dans le cadre des dépenses à moyen terme, mais elle doit laisser subsister une « marge budgétaire » ou réserve d'urgence représentant quelque 2 % du total des dépenses prévues ;
- introduire des explications horizontales (comparant les chiffres des différents exercices budgétaires dans le même ensemble d'estimations) et des explications verticales (comparant les chiffres d'un exercice donné dans les ensembles successifs d'estimations), en tant que partie intégrante de la documentation budgétaire, pour compléter les nouvelles estimations de référence à moyen terme basées sur des programmes ;
- créer un mécanisme d'examen des dépenses coordonné par le Ministère des finances. Il devra s'articuler sur la révision du cadre des dépenses à moyen terme, quelle que soit la forme que celui-ci prendra : fixe ou flexible. L'examen périodique des dépenses convient mieux à cadre fixe alors que l'examen en continu est mieux adaptée à un cadre flexible ;
- intégrer dans le budget tous les fonds spéciaux extrabudgétaires qui servent à gérer des impôts pré-affectés, des redevances et d'autres recettes non fiscales en les transformant en fonds budgétaires ;
- supprimer tous les fonds spéciaux alimentés exclusivement par des dotations budgétaires ; parallèlement, il conviendrait de réexaminer et d'adapter les règles de report pour faciliter les reports de crédits d'investissement sur l'exercice suivant en cas de retards imprévus.

## CHAPITRE 3

### INFORMATION FINANCIÈRE, AUDIT INTERNE ET ÉVALUATION INFORMATION

#### INFORMATION FINANCIÈRE, AUDIT INTERNE ET ÉVALUATION

##### 3.1 L'information financière

75. L'information financière a pour principal objectif de rendre compte de l'usage de l'argent public. Bien que le rapport de fin d'année soit le principal instrument d'exercice de la responsabilité de l'État, les rapports établis en cours d'année (mensuels, trimestriels ou semestriels) sont aussi importants pour déceler les problèmes d'exécution du budget et concevoir en temps opportun des réactions appropriées. Les deux tiers des pays de l'OCDE (21) publient mensuellement des informations sur les recettes et les dépenses budgétaires effectives.

76. Au Luxembourg, la comptabilité publique est établie sur la base de caisse. A l'exception des informations communiquées à la Commission européenne, le Luxembourg ne publie pas d'états financiers intermédiaires. Toutefois, le parlement reçoit mensuellement des renseignements sur les recettes. De plus, conformément à la loi sur la comptabilité de l'État, les ministères adressent à l'Inspection générale des finances un état des engagements contractés (pas encore payés) et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les suivants ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à la charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence. STATEC, le service statistique de l'État, publie sur Internet des données relatives aux recettes et à la dette publique. Parmi les raisons données pour ne pas diffuser des rapports plus fréquents, il y a le fait que la petite taille du Luxembourg rend les rentrées budgétaires sensibles à des événements ponctuels (ainsi, le règlement des impôts d'une société peut les faire augmenter fortement). Enfin, les différences entre les chiffres du budget de l'État, les données SEC 95 et celles publiées par STATEC sont une source de confusion pour le parlement et le public. Si ce problème peut paraître déconcertant à certains, il n'en est pas moins commun à de nombreux pays et facilement résolu en expliquant brièvement comment les chiffres sont calculés et les diverses méthodologies utilisées.

##### 3.2 Le contrôle interne

77. Le système luxembourgeois se caractérise par l'importance des contrôles préalables. Ils sont surtout effectués par la Direction du contrôle financier (DCF), bien que l'Inspection générale des finances puisse aussi opérer des vérifications à la demande.<sup>13</sup> Le contrôle vise surtout à s'assurer que les fonds soient correctement comptabilisés et que la réglementation soit respectée. Cette approche est en porte-à-faux avec la tendance dans de nombreux pays de l'OCDE qui mettent plutôt l'accent sur le contrôle a posteriori prenant la forme de l'audit interne<sup>14</sup>. Le contrôle ex-post permet d'accélérer les engagements

---

<sup>13</sup> Voir paragraphe 18.

<sup>14</sup> Ainsi, les pays nordiques, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont abandonné les contrôles préventifs au profit de l'audit interne.

et les paiements tout en étant moins coûteux, car il peut se concentrer sur les opérations présentant un risque relativement élevé. On doit néanmoins mentionner que les pays qui ont décidé de passer à l'audit interne ont coutume de ne pas supprimer complètement le contrôle ex-ante. Ainsi, le plus souvent, les ordonnateurs doivent avoir l'accord de la direction financière du ministère pour les engagements dépassant un certain seuil, d'une certaine nature ou en vertu de décrets de délégation interne. Toutefois, ces décrets peuvent viser des risques spécifiques et être modifiés en fonction des circonstances. Il s'agit d'une forme de contrôle ex-ante plus souple et moins coûteux que celui exercé actuellement par la DCF. Par ailleurs, dans la mesure où les articles budgétaires seront plus importants et plus axés sur des programmes et dans la mesure où les contraintes juridiques sur les dépenses seront allégées, alors les besoins en termes de contrôle de conformité diminueront. En revanche, il y aura plus de contrôle de performances, ce qui nécessitera le recours à des audits internes.

78. La *Loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État* a créé la direction du contrôle financier. Auparavant, la Cour des comptes contrôlait les opérations financières et pouvait bloquer les paiements, ce qui entraînait fréquemment des retards. Actuellement, les contrôleurs financiers interviennent deux fois. D'abord ils autorisent les engagements proposés dans un délai maximum de 10 jours. Ensuite, ils autorisent les ordres de paiement dans un délai de 8 jours. A chaque stade, des retards peuvent parfois se produire qui sont surtout dus à la nécessité d'obtenir un supplément d'assurance de conformité<sup>15</sup>. Les contrôles sont centrés sur le respect des règles financières et comptables. Outre leur fonction principale, les contrôleurs financiers effectuent des contrôles a posteriori dans les 42 services de l'État à gestion séparée. Enfin, ils vérifient et certifient certaines opérations bénéficiant de l'aide des fonds structurels de l'UE (contrôle de niveau 1).<sup>16</sup>

79. La direction du contrôle financier, qui se situe au ministère des finances, joue un rôle de coordination méthodologique. Les contrôleurs financiers de la DCF sont installés dans les ministères et exercent leurs fonctions avec indépendance. Les effectifs de la DCF totalisent quelque 37 personnes (dont certaines travaillent à temps partiel), quatre contrôleurs financiers en moyenne étant assignés à chaque groupe (un groupe couvre trois ministères en moyenne) en fonction de la charge de travail. Tous les engagements et paiements doivent être approuvés par un contrôleur financier.<sup>17</sup>

80. Dans un premier stade, le contrôleur financier accorde ou refuse le « visa » qui permet d'engager les fonds. S'il refuse, il informe le ministre concerné et le ministère des finances. Le ministre concerné rédige alors une réponse officielle que le contrôleur financier peut soit accepter, soit refuser une seconde fois. En cas de second refus, le ministre peut « passer outre » à condition qu'il y ait suffisamment de fonds disponibles. Cela lui donne une certaine autonomie, mais il doit assumer la responsabilité politique de sa décision comme le montre bien l'envoi au parlement d'une copie du « passer outre ». En pratique, cela se produit rarement. Dans une seconde étape, le contrôleur financier vérifie la régularité juridique et s'assure que les ordres de paiement ont été correctement comptabilisés, puis accorde ou refuse de

<sup>15</sup> La loi qui fixe les délais maximums permet des exceptions.

<sup>16</sup> Toutefois, la plupart des fonds structurels de l'UE relèvent de procédures de contrôle distinctes. Les systèmes de gestion et de contrôle des États membres sont régis par la réglementation CE 1083/2006 (en particulier les articles 58 à 62 et 70 à 71). On doit aussi noter que les fonctionnaires de la Commission ou des représentants agréés de celle-ci ont le droit de procéder à des inspections sur place pour vérifier le fonctionnement effectif des systèmes de gestion et de contrôle ; cela peut comprendre des audits sur les activités couvertes par les programmes opérationnels, avec un préavis minimum de 10 jours ouverts, sauf en cas d'urgence. Ces audits (contrôle de niveau 2) sont parfois délégués aux autorités de contrôle nationales (il s'agit de l'Inspection générale des finances au Luxembourg).

<sup>17</sup> Le 1<sup>er</sup> octobre 2003, le ministre du Trésor et du budget a fixé le seuil des paiements concernés à 2.500 EUR.

nouveau son visa. Compte tenu de leurs tâches, les contrôleurs financiers jouent donc au Luxembourg un rôle souvent attribué aux comptables dans la plupart des pays de l'OCDE.

81. Un récent rapport de la DCF montre que, pendant la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 31 janvier 2011, les contrôleurs financiers ont vérifié 29 509 engagements et 174 473 ordres de paiement. 199 visas ont été refusés (contre 257 en 2009), dont 56 deux fois (contre 71 en 2009). Dans 27 des cas de double refus, le ministre a décidé de « passer outre ». Il convient de signaler qu'en général, lorsqu'un dossier est jugé incomplet, le contrôleur financier, plutôt que de refuser un visa, demande au responsable de donner plus d'informations ou de compléter le dossier. Du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 31 janvier 2011, il y a eu 3 680 renvois de dossiers. Les tableaux 3 à 5 ci-dessous, tirés du rapport annuel de la DCF pour 2010, donnent un aperçu général des résultats des contrôles depuis 10 ans.

**Tableau 3 – Refus de visas et « Passer outre » de 2001 à 2010**

Nombre de visas refusés	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Premier refus	594	744	591	458	424	301	257	272	257	199
Deuxième refus	37	106	112	94	64	54	54	68	71	56
« Passer outre »	11	58	69	45	33	31	34	43	51	27

\* 13 mois sur 16. Les paiements relatifs aux engagements d'un exercice budgétaire donné peuvent être effectués au plus tard quatre mois après la clôture de l'exercice.

**Tableau 4 – Visas et renvois de dossiers de 2001-2010**

Exercice budgétaire	Visas accordés	Visas			Total des visas	Visas refusés en %
		Refusés	Dossiers renvoyés	Total		
2001	229 830	594	6 410	7 004	236 834	2,96%
2002	237 123	744	5 961	6 705	243 828	2,75%
2003	246 629	591	4 418	5 009	251 638	1,99%
2004	254 861	458	3 990	4 448	259 309	1,72%
2005	244 488	424	4 350	4 774	249 262	1,92%
2006	225 419	301	3 717	4 018	229 437	1,75%
2007	217 405	257	3 613	3 870	221 275	1,75%
2008	220 268	272	3 772	4 044	224 312	1,80%
2009	214 609	257	3 036	3 293	217 902	1,51%
2010 *	200 103	199	3 680	3 879	203 982	1,90%

\* 13 à 16 mois.

Tableau 5 – Raisons des refus de visas

Raisons des refus de visas	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Absence de base juridique/base juridique incorrecte	94	74	44	25	44	52	26	42	86	61
Engagement a posteriori	130	209	179	129	126	74	73	76	59	45
Non-conformité à la loi/aux procédures	47	112	78	53	49	35	36	57	32	43
Non-conformité à la loi sur les marchés publics <sup>18</sup>	103	108	124	97	83	79	55	34	25	22
Erreur d'imputation budgétaire	98	47	71	53	44	18	19	10	13	10
Non-conformité à la loi sur les frais de déplacement	53	110	31	18	17	13	11	22	11	2
Paiement non dû	2	20	13	10	14	8	15	6	6	3
Autres	67	64	51	73	47	22	22	25	25	13
<b>Total</b>	<b>594</b>	<b>744</b>	<b>591</b>	<b>458</b>	<b>424</b>	<b>301</b>	<b>257</b>	<b>272</b>	<b>257</b>	<b>199</b>

### 3.3 L'audit interne

82. L'Institut des auditeurs internes (IAI) définit l'audit interne comme « une activité indépendante et objective de validation et de conseil qui a pour but d'ajouter de la valeur aux activités d'une organisation et de les améliorer. L'audit interne vise à aider une organisation atteindre ses objectifs grâce à la mise en œuvre d'une approche systématique et rigoureuse qui permet de mesurer et d'améliorer l'efficacité de la gestion des risques, du contrôle et des procédures de gouvernance ». (IAI 2004). Au Luxembourg, à la différence de la majorité des pays membres de l'OCDE et de l'UE (et de la Commission européenne elle-même<sup>19</sup>), il n'existe pas actuellement de procédure d'audit interne. Dans les pays qui pratiquent l'audit interne, l'audit interne a généralement pour fonction d'aider le ministère ou l'agence concernés en évaluant et améliorant l'efficacité de la gestion des risques.

83. Le concept de risque peut englober les éléments suivants: le mauvais usage, notamment le gaspillage des ressources humaines et techniques internes et venant de l'extérieur;; l'incapacité à exécuter de façon régulière et efficace les décisions budgétaires et d'autres décisions de politique publique ; la fraude et l'erreur ; une tenue insatisfaisante de la comptabilité ; l'inaptitude à fournir des informations actualisées et fiables sur la gestion des finances et des ressources.

<sup>18</sup> Une nouvelle loi sur les marchés publics (25 juin 2009) a été adoptée pour harmoniser la législation nationale sur les marchés publics avec la législation européenne en la matière.

<sup>19</sup> En 1999, une commission d'experts indépendants a recommandé à la CE de créer un service d'audit interne professionnel et indépendant, placé sous l'autorité directe du président de la Commission. La recommandation a été acceptée en 2000 et une unité d'audit interne a été établie en 2001 dans le cadre d'un ensemble de réformes administratives.

84. Comme l'indique le tableau 6, 26 pays membres de l'OCDE disposent d'unités d'audit interne et celles-ci ont un champ d'action étendu dans 21 pays puisqu'elles sont présentes dans 81 % à 100 % des ministères. Dans 20 cas, l'audit interne est prescrit par la législation.

**Tableau 6 – Unités d'audit interne dans les ministères**

Option de réponse	Nombre	Pays
81-100%	21	Allemagne, Australie, Autriche, Canada, Corée, États-Unis, France, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Mexique, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie
61-80%	1	Danemark
41-60%	1	Finlande
21-40%	1	Grèce
0-20%	2	Belgique, Nouvelle-Zélande
Aucun	4	Islande, Luxembourg, Norvège, Espagne

*Notes: tableau basé sur la question 66 – « Les ministères ont-ils des unités d'audit interne? » -- de l'enquête effectuée en 2007 par l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires*

**Suisse:** à une exception près les services d'inspection financière sont affectés à des administrations spécifiques, c'est-à-dire au niveau infraministériel.

**États-Unis:** toutes les agences importantes ont des services d'audit interne, mais pas les petites agences.

**Espagne:** il existe des unités d'audit interne dans tous les ministères. Elles dépendent du Trésor et exercent un contrôle financier permanent.

**Australie:** le rôle des unités d'audit est précisé par la loi de 1997 sur la gestion et la responsabilité financières. Les unités d'audit interne, qui travaillent pour les comités d'audit, sont guidées par les principes de meilleure pratique formulés par l'Auditeur général (qui est au service du parlement) et par les normes internationales en la matière.

85. Les principales normes internationales régissant l'audit interne sont les lignes directrices de l'INTOSAI sur le contrôle interne dans le secteur public et la prise de position CE IAI sur l'audit interne en Europe. L'OCDE a aussi mentionné l'importance de l'audit interne dans le rapport « *Meilleures pratiques de transparence budgétaire* » (2002) qui dit qu'un système évolutif de contrôle financier interne, et en particulier d'audit interne, doit être mis en place pour assurer la sincérité des informations données dans les rapports.

86. En général, les auditeurs internes sont chargés d'effectuer à la fois des audits financiers et de performance (ou de « rentabilité » de la dépense publique). L'audit de performance est considéré comme un complément nécessaire d'une procédure budgétaire davantage axée sur les programmes. Actuellement, il n'y a pas d'audit de performance au Luxembourg. Toutefois, la Cour des comptes examine de sa propre initiative à certains aspects de la gestion financière qui peuvent englober les performances. Les « rapports spéciaux » de la Cour des comptes rendent compte de ces travaux.

87. Quand on met en place l'audit interne, il est recommandé de créer une unité centrale d'harmonisation (UCH) située au ministère des finances, pour définir des normes, ainsi que des unités fonctionnellement indépendantes installées dans les ministères et les agences (voir encadré 3 ci-après).

Mais les auditeurs internes, qui ne sont pas des représentants du ministère des finances, exercent indépendamment leurs fonctions là où ils sont affectés. Cette structure ressemble donc beaucoup à celle que connaît déjà le Luxembourg pour la DCF.

88. Comme les auditeurs internes dépendent des gestionnaires du ministère ou de l'agence où ils se trouvent, il est indispensable qu'il existe des rapports de confiance entre les deux parties. Répétons-le, les auditeurs internes ne doivent pas être considérés comme les yeux et les oreilles du ministère des finances. Il importe aussi au plus haut point que les rapports d'audit interne soient de grande qualité et centrés sur les risques nécessitant l'attention ou l'action. En d'autres termes, les auditeurs internes doivent avoir une vision stratégique sur les informations prioritaires à communiquer aux gestionnaires.

### **Encadré 3 – L'UE et le contrôle financier interne dans le secteur public (PIFC)**

Le modèle de PIFC (Public Internal Financial Control) retenu par l'UE a pour but d'« aider les gouvernements nationaux à revoir leurs modes de contrôle interne et notamment à moderniser leurs systèmes de contrôle du secteur public conformément aux normes internationales et aux meilleures pratiques de l'UE ». Les principales normes internationales inspirant le modèle PIFC sont les lignes directrices d'INTOSAI sur le contrôle interne du secteur public et la prise de position CE IAI sur l'audit interne en Europe. Elles sont complétées par la Déclaration de Lima de 1977 sur les directives et principes de contrôle, qui constitue la principale norme internationale pour l'audit public externe.

L'un des éléments essentiels du modèle PIFC est l'unité centrale d'harmonisation (UCH) qui a pour mission de mettre au point le contrôle financier interne. La Commission européenne définit l'UCH comme « un service de conception du statut du contrôle interne pour l'ensemble du secteur public, rattaché au ministre des finances et dépendant directement de lui ; ses responsabilités sont les suivantes: remodeler les systèmes de contrôle interne, les actualiser et en maintenir la qualité ; harmoniser et coordonner les définitions, les normes et les méthodologies ; mettre en réseau tous les acteurs (gestionnaires, responsables financiers, auditeurs internes) ; établir et coordonner les moyens de formation, y compris en formulant des critères de certification des auditeurs internes du secteur public ; effectuer toutes sortes d'actions pour améliorer les systèmes de contrôle interne public ».

Dans l'idéal, la mission d'une UCH est facilitée par « une coordination et une coopération étroites avec l'Office d'audit de l'État, les organisations professionnelles privées (comme l'IAI locale) et les milieux universitaires.

*Source: Welcome to the World of PIFC, Directorate-General for Budget, European Commission, 2006, [http://ec.europa.eu/budget/library/documents/overviews\\_others/brochure\\_pifc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/documents/overviews_others/brochure_pifc_en.pdf)*

89. Enfin, il est important de définir les rapports entre auditeurs internes et externes. L'IAI recommande qu'ils discutent ensemble les sujets d'intérêt commun ; qu'ils bénéficient de la complémentarité de leurs compétences, de leurs domaines d'expertise et de leurs points de vue ; qu'ils approfondissent la compréhension de la nature de leurs fonctions et de leurs méthodes de travail ; qu'ils s'entretiennent du champ d'application des audits et de leur programmation pour réduire au minimum les doubles emplois ; qu'ils se communiquent rapports, programmes et documents de travail ; et même qu'ils évaluent ensemble les risques. Certains pays, comme le Royaume-Uni, ont été jusqu'à poser des principes de bonne pratique pour la coopération entre auditeurs internes et externes qui recherchent les avantages possibles de la coopération, les moyens de l'établir et les occasions de la mettre en pratique. Toutefois, bien que les auditeurs internes et externes aient des intérêts communs en matière d'efficacité de la gestion des risques et des contrôles financiers internes, la nature de leur travail diffère. Les auditeurs internes sont localisés dans un ministère ou une agence et, même s'ils exercent leurs fonctions de façon indépendante, ils en réfèrent aux gestionnaires du ministère ou de l'agence. Pour leur part, les auditeurs externes sont des entités autonomes qui relèvent généralement du parlement. Leur mission première est de formuler une opinion indépendante sur les états financiers annuels des ministères et des

agences. On demande rarement cela aux auditeurs internes. C'est actuellement le cas aux Pays-Bas et le Danemark envisage de s'orienter de cette voie. Aux Pays-Bas, il en est résulté un développement spectaculaire des unités d'audit interne (passées d'une cinquantaine de personnes à la fin des années 1980 à environ 800 aujourd'hui). En outre, cette situation peut conduire à des doubles emplois et à une confusion des rôles, les auditeurs externes devenant de plus en plus dépendants des auditeurs internes. Compte tenu de cette expérience, le Secrétariat de l'OCDE ne juge pas approprié de confier cette tâche aux auditeurs internes dans le cadre de la réforme. Il recommande plutôt que les unités d'audit interne restent de petite dimension et qu'au Luxembourg, par exemple, il y ait trois ou quatre auditeurs internes par ministère.

### 3.4 L'évaluation, outil d'élaboration des politiques publiques

90. Dans le cadre de ses réflexions à propos d'éventuelles réformes destinées à améliorer la procédure budgétaire, le Luxembourg pourrait envisager de procéder à des évaluations des performances (s'ajoutant aux réexamens des dépenses évoqués au chapitre 2). Cette technique est très répandue dans les pays de l'OCDE où il est fréquent que les ministères commandent ou effectuent eux-mêmes l'évaluation des programmes achevés, en cours ou nouveaux. Le Luxembourg ne le fait pas actuellement, bien qu'il y ait eu quelques cas où des ministères ont demandé des évaluations portant sur certains domaines, par exemple une appréciation générale des politiques à l'égard des personnes âgées (dans les années 1980) et (plus récemment) à l'égard des handicapés ; il y a eu aussi plusieurs évaluations (annuelles) des assurances de la qualité des logements réservés aux jeunes.

91. L'évaluation des performances<sup>20</sup> est un outil important au service des ministères quand ils conçoivent des politiques ou cherchent à les améliorer, en particulier dans les périodes où ils sont forcés de définir des priorités compte tenu de restrictions budgétaires. Toutefois, plusieurs incitations distinctes interviennent dans la décision d'un ministère à entreprendre des évaluations de performances. Les ministres sont incités à démontrer l'efficacité de leurs politiques puisqu'ils doivent en rendre compte au parlement, et donc à la population. Mais ils peuvent craindre de s'exposer à des jugements critiques sur des politiques dont ils sont les premiers responsables. C'est une incitation à effectuer des évaluations en début de mandat, car les résultats sont alors imputables à leurs prédécesseurs ; il y a aussi plus de chance que les évaluations faites plus tard restent internes. Sachant qu'au Luxembourg les ministres demeurent longtemps en place, il pourrait s'avérer difficile d'instituer des évaluations de performances.

92. Les critères utilisés pour sélectionner les programmes à évaluer en priorité sont les suivants: programmes entraînant des dépenses élevées, programmes qui revêtent une importance politique particulière ; programmes dont on envisage le développement ; programmes où des problèmes semblent apparaître. Les gouvernements doivent aussi choisir le moment opportun pour s'assurer que le résultat d'une évaluation sera pris en compte dans le processus décisionnel politique. Bien que les évaluations puissent être commandées par les ministères, elles doivent faire intervenir des évaluateurs indépendants pour garantir l'objectivité et éviter d'éventuels conflits d'intérêts. Une autre solution est de les soustraire à des instituts de recherche, des consultants ou des universités. Ces deux manières de faire donnent plus de crédibilité et de fiabilité à l'exercice.

93. Dans un certain nombre de pays, un organisme public peut être chargé d'effectuer ponctuellement ou périodiquement des évaluations de performances, surtout dans le domaine économique et social (par exemple la Commission de la productivité en Australie, la Commission nationale d'évaluation de la

<sup>20</sup> L'analyse rétrospective d'un projet, d'un programme ou d'une politique consiste à évaluer son degré de succès éventuel et à en tirer des leçons pour l'avenir.

politique de développement social au Mexique, le Bureau d'analyse de la politique économique aux Pays-Bas et le Stadskantoret en Suède). Une grande partie des évaluations peut aussi être entreprise par des instances indépendantes agissant soit de leur propre initiative, soit à la demande d'un ministère ou d'une agence ; il s'agit par exemple d'universités, d'instituts de recherche spécialisés, de conseils consultatifs, de groupes de réflexion, de partis politiques, de groupes de pression, de syndicats et d'associations professionnelles.

94. On peut penser que, dans de nombreux pays de l'OCDE, la tendance générale en faveur d'une culture plus active de l'évaluation atténue dans une certaine mesure les risques pour la réputation des ministres évoqués ci-dessus. En outre, un certain nombre de pays de l'OCDE (comme le Canada, les pays nordiques et le Royaume-Uni) ont formulé des règles pour donner une certaine uniformité aux procédures d'évaluation sectorielle appliquées par les ministères et pour imposer des standards de qualité. Ces règles peuvent porter sur la présentation des évaluations dans la documentation budgétaire, les critères qualitatifs, la publication des rapports et l'indépendance des évaluateurs (qui sont souvent des instituts de recherche travaillant sous contrat). Compte tenu de la petite dimension du Luxembourg, il pourrait être judicieux d'inviter des experts étrangers à participer aux évaluations si les moyens locaux ne suffisent pas.

#### Encadré 4 – Le Livre vert du Trésor britannique sur l'évaluation de l'État central

Le Trésor britannique a publié en 2003 un *Livre vert* qui constitue un cadre pour l'évaluation des politiques, programmes et projets. Il s'agit des évaluations à l'appui de la décision soit d'adopter une nouvelle politique, soit de renouveler, d'étendre ou de réorienter des programmes ou projets, qui se traduirait par des avantages et/ou des coûts mesurables pour la population ; il s'agit aussi de l'évaluation rétrospective d'une politique, d'un programme ou d'un projet lors de son achèvement ou de sa révision. Enfin, le cadre indique comment on doit combiner l'évaluation économique, financière, sociale et environnementale d'une proposition.

Le *Livre vert* porte sur les aspects suivants:

1. **Conception d'une politique et d'un programme:** décisions relatives au niveau et au type de services à offrir ou à la portée d'une réglementation.
2. **Projets d'investissement nouveaux ou de remplacement:** décisions relatives au lancement d'un projet, à sa dimension, à sa localisation, au moment de sa réalisation et au degré de participation du secteur privé.
3. **Utilisation ou cession d'actifs existants:** décisions de vendre des terrains ou d'autres actifs, de remplacer ou de délocaliser des équipements ou des activités, de sous-traiter ou de commercialiser des services.
4. **Élaboration de réglementations:** décisions relatives, par exemple, aux normes de santé et de sécurité, à la qualité de l'environnement, à la durabilité ou décisions relatives à l'équilibre des coûts et des avantages de normes réglementaires ainsi qu'à leurs modalités d'application.
5. **Grandes décisions relatives aux marchés publics:** décisions d'acquérir des services ou des biens, en général auprès de fournisseurs du secteur privé.

Outre ce cadre global, le Livre vert donne une large gamme d'instructions précises sur des points particuliers: calcul de la valeur des actifs du secteur public, concurrence, criminalité, actualisation, environnement, évaluation, santé, analyse de décisions avec critères multiples, biais vers l'optimisme, initiatives de financement privé, régénération et régions, risque, techniques d'expression des préférences et transports. Le Trésor britannique donne aussi des indications en matière de projets de dépenses, d'études de cas, de propositions de réglementations et d'évaluations d'impact.

Le *Livre vert* a pour but d'assurer la cohérence et la transparence des procédures d'évaluation dans l'ensemble des administrations ; si les manuels ou principes directeurs propres aux ministères et aux agences peuvent donner des informations supplémentaires dans leurs domaines spécifiques, ils doivent être compatibles avec les principes du *Livre vert*.

On peut consulter le Livre vert à l'adresse: [http://www.hm-treasury.gov.uk/data\\_greenbook\\_index.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/data_greenbook_index.htm)

### 3.5 Conclusions

95. En conclusion, le Secrétariat de l'OCDE recommande aux autorités luxembourgeoises d'envisager les réformes suivantes:

- conformément aux meilleures pratiques et aux obligations européennes<sup>21</sup>, le Luxembourg devrait publier des rapports financiers mensuels sur la base des données de la comptabilité de caisse. En outre, des informations explicatives sur les raisons des différences des données entre le budget de l'État, les données SEC 95 et celles du STATEC rendrait la compréhension sur les données sur le budget plus facile à la fois pour le parlement et le public. Dans ce contexte, le Luxembourg pourrait envisager la publication d'un rapport en milieu d'exercice

<sup>21</sup> Ces obligations prévoient la publication des données mensuelles au niveau des recettes et des dépenses de l'Administration centrale et de la sécurité sociale tout comme les mêmes données trimestrielles du secteur communal.

qui servirait en particulier à informer les commissions parlementaires qui supervisent le budget.

- le Luxembourg devrait chercher à passer d'un système de contrôle ex-ante à un contrôle ex-post sous forme d'audit interne, en liaison avec l'instauration d'une structure budgétaire axée davantage sur les programmes. Á l'instar d'autres pays qui ont mis en place des audits internes, le Luxembourg pourrait conserver une vérification ex-ante à caractère préventif de la régularité seulement de ces dépenses qui dépassent un certain seuil ou qui revêtent une certaine nature par la Direction du contrôle financier du Ministère des finances. .
- l'introduction d'audits internes nécessite une unité centrale d'harmonisation, située au sein du Ministère des finances, ainsi que des auditeurs internes travaillant en indépendance dans les ministères ou les agences et faisant rapport aux directions de ces ministères ou agences. L'existence d'un rapport de confiance entre les auditeurs internes et la direction conditionne une bonne gestion des risques. Les unités d'audit interne des ministères et des agences devraient rester de petite taille et bien ciblées. Bien que les auditeurs internes et externes puissent avoir des points communs, le Secrétariat de l'OCDE ne recommande pas de charger les auditeurs internes de la mission de la validation des comptes. Cette fonction doit être laissée aux auditeurs externes. La Direction du contrôle financier pourrait être réorganisée pour à la fois constituer l'unité d'harmonisation centrale et former les unités d'audit interne des ministères et des agences.
- le Luxembourg pourrait envisager l'introduction d'évaluations périodiques des performances pour permettre aux ministères d'évaluer l'efficacité et l'efficience de leurs programmes. La crédibilité de telles évaluations est renforcée si elles font intervenir des experts extérieurs. Etant donné que le Luxembourg dispose d'une certaine expérience en matière de recours aux universités et aux instituts de recherche, ces partenariats pourraient être étendus. Il est utile d'établir à la fois des critères pour choisir les programmes à évaluer et un ensemble de règles selon lesquelles les évaluations devront être effectuées. De nombreux pays de l'OCDE offrent des exemples concrets dont le Luxembourg pourrait s'inspirer.

## CHAPITRE 4

### COMPATIBILITÉ AVEC LES NOUVELLES OBLIGATIONS EUROPÉENNES

#### 4.1. Aperçu général des propositions de la Commission européenne

96. La crise économique et financière mondiale ainsi que les événements qui ont suivi (la crise de la dette souveraine) ont mis en évidence la nécessité d'une plus grande coordination et surveillance des politiques économiques dans l'Union européenne. Les aspects stratégiques du renforcement de la gouvernance économique ont été exposés dans la Communication de la Commission du 12 mai 2010 et des moyens d'action ont été présentés dans une deuxième Communication datée du 30 juin 2010. Le 29 septembre de la même année, la Commission a adopté un ensemble de propositions législatives transformant ces initiatives en instruments juridiques concrets (on en trouvera une description détaillée au tableau 7 ci-après et à l'annexe 1).

**Tableau 7 – Propositions législatives de la Commission faites le 29 septembre 2010**

 <p><b>Surveillance budgétaire</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Volet préventif du PSC</b>: principe d'une politique budgétaire prudente (amendements au Rég. 1466/97 – procédure législative ordinaire)</li> <li>- <b>Volet correctif du PSC</b>: référence pour une diminution suffisante du ratio de dette (amendements au Rég. 1467/97 – procédure législative spéciale ; consultation du parlement et de la BCE)</li> <li>- Exigences minimales applicables aux <b>cadres budgétaires nationaux</b> (nouveau projet de directive – décision du Conseil après consultation du parlement)</li> </ul>	<p><b>Surveillance macroéconomique</b></p> <p>Nouvelles mesures de surveillance, de prévention et de correction des <b>déséquilibres macroéconomiques</b> (nouveau projet de règlement – procédure législative ordinaire)</p>
<p><b>Mesures d'exécution</b></p> <p><b>Nouvelles incitations/sanctions</b> en cas de non respect des volets préventif et correctif du PSC (nouveau règlement-procédure législative ordinaire)</p>	<p><b>Mesures d'exécution</b></p> <p><b>Nouvelles désincitations/sanctions</b> en cas de non respect des dispositions de la nouvelle macro-surveillance (nouveau projet de règlement-procédure législative ordinaire)</p>

97. Les six instruments juridiques proposés dans le dispositif législatif portent sur trois sujets principaux. En premier lieu, la Commission propose de faire mieux respecter par les États membres le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) ainsi que d'approfondir la coordination des politiques budgétaires. L'excès d'endettement doit être traité plus sérieusement que dans le passé. On encourage la responsabilité en imposant des exigences minimales aux cadres budgétaires nationaux pour s'assurer qu'ils correspondent aux obligations du traité de l'UE.

98. En deuxième lieu, la Commission propose d'élargir la surveillance économique afin de prévenir, de détecter et de corriger les déséquilibres macroéconomiques et les divergences de compétitivité. Cette proposition a pour but de traiter de manière préventive et efficace les déséquilibres intra-UE, surtout ceux de la zone euro. Sur le plan pratique, cela se traduit par la création d'un tableau de bord d'indicateurs économiques et financiers ainsi que par des analyses approfondies des situations nationales. Le cas échéant, la Commission adressera aux pays membres des recommandations spécifiques. Les membres de la zone euro qui ne suivraient pas suffisamment les recommandations adressées à eux pourraient s'exposer à des sanctions.

99. En troisième lieu, ces propositions visent à renforcer les moyens d'exécution. Des mécanismes d'exécution efficaces, appliqués en temps utile et équitablement, sont indispensables à l'exercice de la surveillance économique. Leur renforcement exige un élargissement de l'éventail des sanctions et des incitations, qui seraient appliquées graduellement et à un stade plus précoce du processus de surveillance qu'actuellement dans la zone euro.

100. Le 29 septembre 2010, la Commission a présenté un ensemble de propositions législatives qui ont été bien accueillies par le Conseil européen en octobre et en décembre. La Commission, le Parlement européen et le Conseil ont convenu qu'elles devraient faire l'objet d'une procédure d'examen accéléré et être adoptées à l'été 2011, afin de faire partie du nouveau cycle de gouvernance de la même année. Le Conseil ECOFIN du 17 décembre 2010 a confirmé que la mi-2011 était la date cible.

101. Le projet de la Commission doit encore être approuvé par le Conseil européen, mais, comme les propositions n'exigent aucun changement des traités actuels, la date d'adoption est réaliste. En outre, elles sont proches de celles formulées par les ministres des finances de l'UE au sein du Groupe de travail sur la gouvernance économique présidé par le président européen Van Rompuy.

102. Le 12 janvier 2011, la Commission européenne a présenté l'Examen annuel de la croissance qui recommande des priorités de politique économique et budgétaire aux États membres. Son adoption marque le début du premier cycle de coordination des politiques macroéconomiques, budgétaires et structurelles, qualifié de « semestre européen ». Dans ce cadre, les États membres doivent tenir compte des objectifs communs à l'UE conformément aux règles du Pacte de stabilité et de croissance.

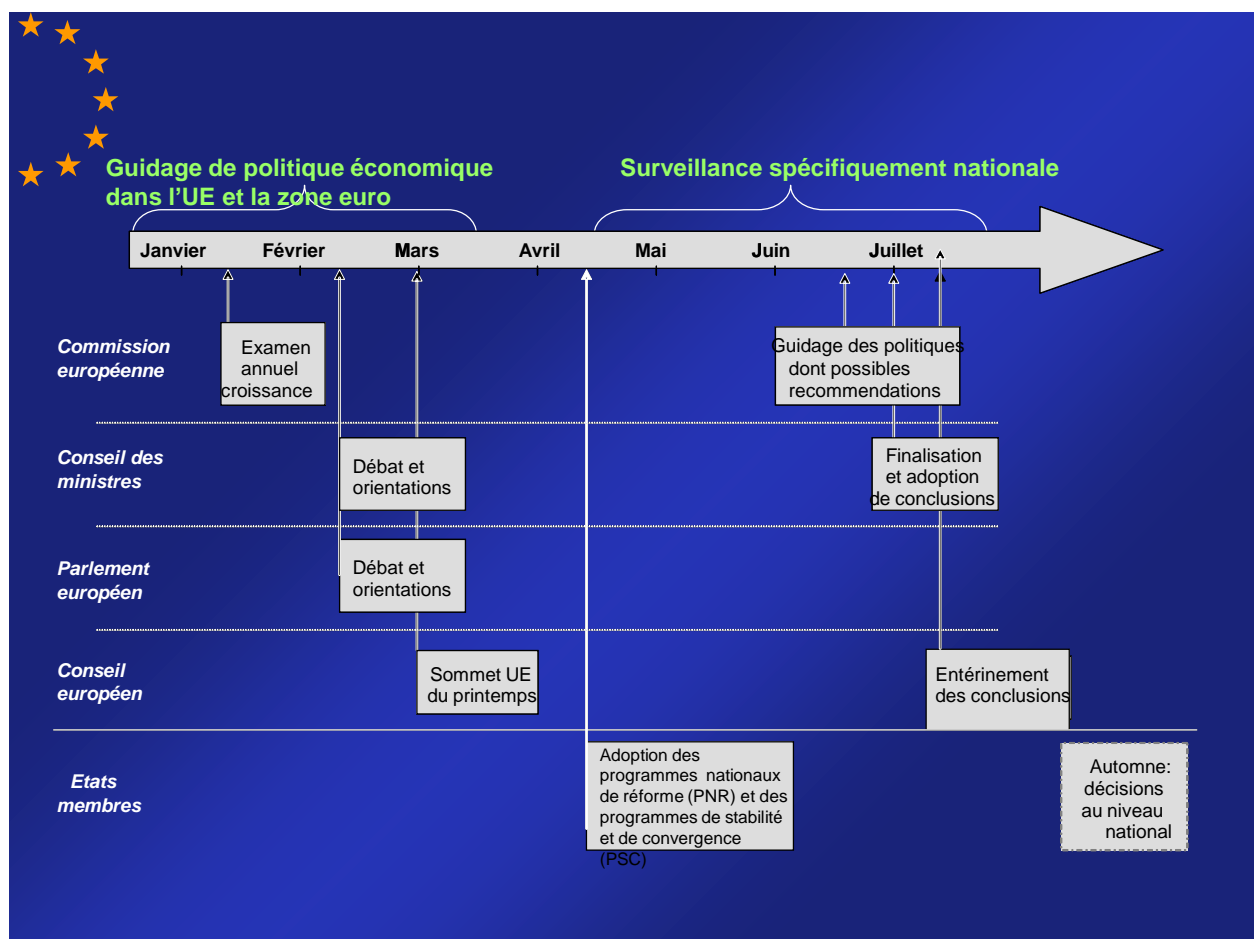
103. Le semestre européen est une période de coordination qui donnera aux pays membres la possibilité d'examiner mutuellement leurs politiques économiques avant qu'elles soient appliquées (voir graphique ci-dessous). Il commencera en début d'année par un examen horizontal au cours duquel l'Eurogroupe<sup>22</sup>, le Conseil des ministres (Conseil ECOFIN) et le Conseil européen recenseront les problèmes économiques communs et formuleront des orientations stratégiques. Les États membres s'en inspireront en préparant leurs programmes de stabilité et de convergence ainsi que leurs programmes nationaux de réforme soumis en avril. Sur la base de l'évaluation de la Commission, le Conseil des

---

<sup>22</sup> L'Eurogroupe est la réunion des ministres des finances de la zone euro (ils se rencontrent la veille d'une réunion du Conseil Affaires économiques et financières (Ecofin) du Conseil de l'Union européenne).

ministres formulera en juin et juillet son appréciation aux États membres et leur fera des suggestions à un moment où les décisions budgétaires en seront encore le plus souvent au stade préparatoire. Pendant sa présidence, la Hongrie sera responsable de l'application du premier semestre européen de l'histoire de l'UE.

Graphique 3 – Le semestre européen



Source: Commission européenne, 2010b.

## 4.2 Renforcement des obligations de l'UE applicables aux cadres budgétaires nationaux

104. De toutes les propositions de renforcement de la gouvernance économique, les nouvelles exigences à l'égard des cadres budgétaires nationaux<sup>23</sup> sont probablement celles qui touchent le plus à l'élaboration des politiques budgétaires. Elles portent sur cinq grands domaines de la gestion financière: 1) les questions de comptabilité et de statistique, 2) les pratiques en matière de prévision, 3) les règles budgétaires numériques, 4) les cadres budgétaires à moyen terme, 5) la transparence et l'exhaustivité du cadre budgétaire national. Chacun de ces domaines est présenté brièvement dans un chapitre distinct du projet de directive.

<sup>23</sup> On entend par «cadre budgétaire» l'ensemble des dispositions, des procédures et des institutions qui sous-tendent la conduite de la politique budgétaire des administrations publiques (article 2 du projet de Directive du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, 29.9.2010, COM(2010) 523 final)

**Questions comptables et statistiques (chapitre 2 du projet de directive)**

105. L'existence de pratiques comptables communes à toutes les administrations, pleinement conformes aux règles de l'UE, conditionne l'établissement de statistiques de qualité et comparables dans tous les États membres, qui est lui-même indispensable au bon fonctionnement de la surveillance budgétaire dans l'UE. Les récents exemples de crises budgétaires montrent à quel point il est important de disposer de données à jour et fiables en ce domaine.

106. L'article 3(1) stipule que les systèmes de comptabilité publique des États membres doivent être soumis à des contrôles internes et à des audits indépendants.

107. Par contrôle interne on entend la supervision en interne de la fiabilité des systèmes de production de données. Comme il s'agit d'une pratique bien ancrée dans la plupart des économies avancées disposant d'un cadre institutionnel solide, cela ne devrait pas poser de problèmes majeurs aux États membres.

108. Le terme audit se réfère à l'audit externe. Celui-ci existe déjà dans la plupart des États membres et consiste surtout en audits et en contrôles effectués régulièrement par des organes comme la Cour des comptes. À ce propos, il existe un problème signalé par Eurostat: dans certains pays, l'audit externe s'applique à l'État central, alors que les autres sous-secteurs institutionnels ne sont qu'occasionnellement ou rarement audités. L'article a pour but de garantir que tous les échelons administratifs soient soumis périodiquement à ce contrôle.

109. Enfin, dans le contexte d'une surveillance budgétaire évolutive et croissante, l'article 3(1) veille à ce que les règles comptables permettent la production de données basées sur les normes européennes. Les systèmes nationaux de comptabilité publique et de statistiques doivent rester cohérents à tous les niveaux des pouvoirs publics et fournir aux autorités des données fiables permettant de faciliter une surveillance budgétaire appropriée.

110. L'article 3(2) (a) fait obligation aux États membres de publier des données budgétaires mensuelles de caisse portant sur l'État central, les états et la sécurité sociale avant la fin du mois suivant ; pour les collectivités locales, la publication doit être de fréquence trimestrielle et intervenir avant la fin du trimestre suivant. L'encadré 5 donne les raisons de cette obligation.

**Encadré 5 - Arguments en faveur des données mensuelles de caisse<sup>24</sup>**

- Même si, considéré isolément, le contenu en informations des données mensuelles (c'est-à-dire de chaque chiffre mensuel) peut être très limité, les séries temporelles peuvent révéler des tendances justifiant une surveillance plus étroite, que les chiffres SEC-95 correspondants ne confirmeront qu'ultérieurement. En général, les différences entre les données de caisse et les données établies sur la base des engagements découlent surtout d'un décalage temporel de l'enregistrement. Ainsi, il devrait y avoir compensation approximative à moyen terme entre les paiements effectifs et les engagements de dépenses de même qu'entre les intérêts versés et les intérêts encourus et entre les rentrées effectives de fonds et les créances sur les contribuables. Des différences importantes et durables entre les données basées sur les engagements et celles basées sur les flux de caisse révèlent l'existence de problèmes budgétaires non encore détectés au moyen des statistiques de comptabilité nationale.
- Des études récentes effectuées par la BCE montrent que les modèles dits à fréquence mixte, qui reposent sur l'utilisation de données budgétaires mensuelles, trimestrielles et annuelles, peuvent donner des prévisions de variables budgétaires supérieures à certains égards à celles obtenues en recourant exclusivement aux données annuelles ou trimestrielles. Plus précisément, la structure à trois fréquences de ces modèles permet de prévoir les chiffres trimestriels au moyen des statistiques budgétaires mensuelles, puis d'utiliser les chiffres trimestriels et mensuels pour prévoir les données annuelles. Une abondance de données intra-annuelles peut apporter des informations utiles au suivi en temps réel du budget.
- Enfin, et ce n'est pas le moins important, les expériences nationales dans d'autres domaines de la statistique montrent constamment que l'établissement de données de fréquence supérieure (c'est-à-dire mensuelles et trimestrielles) a un effet favorable à moyen terme sur la qualité des statistiques de moindre fréquence (les données annuelles). La production de ces données mensuelles et leur amélioration progressive pourrait limiter à l'avenir l'amplitude des révisions de chiffres budgétaires dont certains États membres ont fait l'expérience à l'occasion des notifications relatives à la procédure de déficit excessif.
- Actuellement, le Royaume-Uni est le seul pays qui a coutume de recueillir des données mensuelles de caisse concernant le secteur des administrations. Dans le cadre de son programme d'ajustement, la Grèce prévoit d'en produire en créant un mécanisme central de collecte des chiffres avec un questionnaire résumé à remplir par tous les ministères, qui seront eux-mêmes responsables de son élargement par toutes les entités placées sous leur contrôle. Un certain nombre d'États membres établissent déjà des données mensuelles pour certains sous-secteurs (principalement l'État central) et d'autres pays très décentralisés sont prêts à communiquer des statistiques mensuelles concernant les gouvernements régionaux (l'Allemagne par exemple).
- L'avantage de disposer de données mensuelles doit certes être comparé au coût de leur recueil. Si, par exemple, les collectivités locales ne représentent qu'un faible pourcentage des finances totales des administrations, ce sous-secteur pourrait être dispensé de la fourniture de données mensuelles. Dans ce cas, il faudrait fixer des seuils appropriés pour bien mettre en balance les avantages des données mensuelles de caisse et le coût de leur collecte.

111. L'article 3(2) (b) fait obligation aux États membres de communiquer un tableau de correspondance détaillé, indiquant les éléments de transition entre les données établies selon les principes de la comptabilité de caisse et les données établies selon les principes du SEC 95. Ce tableau doit aussi expliquer la méthodologie de conversion des données de caisse en données SEC 95.

<sup>24</sup> Note interne de la Commission européenne.

***Prévision macroéconomique et budgétaire (chapitre III du projet de directive)***

112. La discipline budgétaire dépend d'un budget réaliste et crédible ; les déviations par rapport aux principales hypothèses économiques sur lesquelles il repose constituent un risque important (voir chapitre 2). La transparence, indispensable pour répondre à ces risques, comprend la possibilité d'examiner en détail les méthodes, hypothèses et paramètres utilisés dans le cadre de l'établissement des prévisions officielles. La prise en considération de scénarios alternatifs est nécessaire pour connaître l'impact d'hypothèses économiques différentes sur le budget. La fiabilité des prévisions qui servent à la programmation budgétaire peut être utilement renforcée en procédant à des comparaisons avec les prévisions d'autres organismes et institutions, celles de la Commission pouvant servir de référence naturelle en fonction du moment de leur publication.

113. L'article 4(1) stipule que les prévisions macroéconomiques et budgétaires sont établies le scénario macrobudgétaire le plus probable ou sur un scénario plus prudent. Les différences significatives entre le scénario macro-budgétaire retenu et les prévisions de la Commission font l'objet d'une explication.

114. L'article 4(2) stipule que les prévisions macroéconomiques établies aux fins de la programmation budgétaire incluent des scénarios alternatifs permettant d'étudier la trajectoire des variables budgétaires dans différentes situations économiques. La présentation de ces scénarios doit être considérée comme une analyse de sensibilité montrant comment les principales variables budgétaires pourraient évoluer avec d'autres hypothèses macroéconomiques. Elle n'implique donc pas l'élaboration d'autres budgets. Il s'agit d'une pratique bien ancrée dans d'autres exercices de politique économique (par exemple les programmes de stabilité et de convergence) et certains États membres y recourent aussi pour préparer le budget annuel.<sup>25</sup>

***Règles budgétaires numériques (chapitre IV du projet de directive)***

115. Les États membres devront formuler des règles budgétaires chiffrées allant dans le sens du respect des seuils de déficit et d'endettement et guidant les dépenses. Les seuils sont fixés par le Pacte de stabilité et de croissance (PSC), tandis que les critères sont précisés par le Règlement (CE) No 1466/97 relatif au renforcement de la surveillance des situations budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (voir encadré 6).

---

<sup>25</sup> A la différence de certains pays, la Commission européenne soutient que l'inclusion d'évolutions macroéconomiques différentes donne plus de fiabilité et de transparence vis-à-vis des agents économiques et des marchés. En effet, elle montre implicitement que les responsables de la politique budgétaire admettent la possibilité de déviations par rapport au scénario central et donne une estimation de l'ajustement nécessaire pour atteindre les objectifs budgétaires initiaux si la croissance s'avère moindre qu'anticipée.

### Encadré 6 – Obligations de l'UE relatives au déficit, à la dette et aux dépenses

Le volet correctif du pacte est destiné à éviter, en matière de politique budgétaire, des erreurs manifestes susceptibles de compromettre la viabilité des finances publiques et de constituer une menace pour l'UEM. Il se traduit par l'obligation pour les États membres d'éviter les déficits publics excessifs, définis par référence à des seuils numériques pour le déficit affiché (3 % du PIB) et la dette (60 % du PIB, ou un niveau s'approchant de cette valeur à un rythme satisfaisant). La procédure qui met en œuvre l'interdiction des déficits excessifs (PDE) comporte une série d'étapes pouvant aboutir, dans le cas des pays de la zone euro, à l'imposition de sanctions financières.

Si la réforme du PSC en 2005 a confirmé les obligations fondamentales pour le déficit (3 % du PIB) et la dette (60 % du PIB), les États membres ont été autorisés à dépasser temporairement ces seuils à conditions d'entreprendre des réformes favorables à la viabilité à long terme des finances publiques. Les révisions apportées en 2005 au volet préventif du PSC donnent donc un rôle important à l'évolution de la dette et aux spécificités des situations nationales.

Selon ce volet préventif, les États membres doivent, depuis 2005, exposer dans leurs programmes de stabilité et de convergence les grandes lignes des projets destinés à réaliser leurs objectifs budgétaires à moyen terme (OMT). Les OMT sont définis par le solde structurel en pourcentage du PIB et varient d'un pays à l'autre autour d'une position proche de l'équilibre, afin de tenir compte du niveau de la dette publique et des engagements liés au vieillissement démographique. Dans les pays membres qui ont adopté l'euro, les objectifs budgétaires à moyen terme doivent être fixés dans une fourchette comprise entre -1 % du PIB et l'équilibre ou un excédent, en termes corrigés des variations conjoncturelles et hors mesures ponctuelles et temporaires. Les États membres n'ayant pas atteint leurs OMT sont censés s'en rapprocher à un rythme annuel de 0,5 % du PIB en termes structurels.

L'une des propositions faites par la Commission le 29 septembre 2010 est d'amender le Règlement (CE) No 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des situations budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques. Cet amendement a pour but d'exercer une contrainte sur les dépenses en les rendant plus dépendantes de la croissance du PIB. Il prévoit que, dans les États membres ayant atteint les OMT, la progression annuelle des dépenses ne devra pas dépasser un taux à moyen terme de référence de croissance du PIB potentiel, sauf si le dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires sur les recettes. Dans ceux qui n'ont pas encore atteint leur OMT, la hausse annuelle des dépenses ne devra pas dépasser un rythme inférieur au même taux de référence, sauf si le dépassement est compensé par des mesures discrétionnaires sur les recettes.

116. L'article 5(1) fait obligation aux États membres de formuler des règles budgétaires chiffrées, à caractère explicitement national, assurant la conformité d'un cadre pluriannuel applicable à l'ensemble des administrations publiques à leurs obligations découlant du traité (les seuils existants). L'influence des règles budgétaires sur la conduite de la politique en ce domaine dépend de plusieurs aspects de leur conception (mécanismes de surveillance, procédures d'exécution, clauses de sauvegarde, etc.). Le chapitre 4 du projet de directive les prend dûment en compte et prévoit en conséquence un certain nombre d'obligations.

117. L'article 6(1) stipule que, sans préjudice des dispositions du traité concernant la surveillance budgétaire, les règles budgétaires chiffrées doivent comporter des précisions sur les objectifs ciblés et le champ d'application des règles, l'exercice d'un contrôle efficace et en temps utile de leur respect ainsi que sur les conséquences d'un non respect. Selon l'article 6(2), les clauses de sauvegarde, si les règles budgétaires en prévoient, doivent énoncer un nombre limité de circonstances spécifiques ou définir des procédures strictes permettant un non respect temporaire.

118. Lors des travaux sur la directive, la Commission européenne a précisé que « les conséquences d'un non respect des règles budgétaires existantes devraient être appréhendées au sens large et

n'entraîneraient donc pas nécessairement l'imposition de sanctions financières ou « dures ». Elles pourraient simplement toucher à la réputation, avec par exemple l'obligation pour le ministre des finances d'expliquer publiquement les raisons du non respect.

119. La formulation de clauses de sauvegarde bien définies, spécifiant les circonstances dans lesquelles des écarts par rapport à l'objectif sont autorisés, doit être considérée comme un élément essentiel des règles budgétaires. Ces clauses visent normalement soit des catastrophes naturelles, soit des ralentissements ou des récessions économiques très marquées. Des clauses claires et détaillées sont de nature à conforter la crédibilité en limitant la liste des événements permettant un non respect des règles. Au contraire, des dispositions vagues et à caractère non concret facilite un contournement des règles et risquent d'entraîner leur inefficacité. La rédaction des clauses exige donc une attention particulière et leur conception finale doit garantir qu'elles s'appliquent seulement à un nombre limité de cas.

120. Le dispositif de renforcement de la gouvernance de l'UE comporte un nouveau « principe de prudence de la politique budgétaire ». La Commission propose notamment que la progression annuelle des dépenses des administrations ne dépasse pas un taux de croissance du PIB à moyen terme estimé avec prudence, sauf si la différence est compensée par des mesures portant sur les recettes. Ce nouveau principe doit être considéré comme une règle de dépenses, car il exerce, pendant une période indéterminée, une contrainte sur les dépenses des administrations (voir par. 42 au chapitre 2 et encadré 6).

#### ***Cadre budgétaire à moyen terme (chapitre V du projet de directive)***

121. Bien que le vote du projet de budget annuel reste l'étape essentielle pour la prise de décisions importantes en matière budgétaire, la plupart des mesures en ce domaine ont des conséquences qui vont bien au-delà du cycle budgétaire annuel. C'est pourquoi le Pacte de stabilité et de croissance exigeait déjà l'intégration d'une perspective pluriannuelle aux programmes annuels de stabilité et de convergence. Cela permettrait d'apprécier le respect des seuils fixés par le Pacte.

122. Un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) est une condition préalable à la compatibilité de la politique budgétaire nationale avec les seuils de l'UE. À cette fin, la directive demande des estimations à moyen terme des recettes et des dépenses avec une décomposition appropriée<sup>26</sup>. Une couverture extensive des sous-secteurs administratifs est également indispensable. Dans ces conditions, le projet formule certaines obligations minimales applicables aux cadres budgétaires nationaux.

123. L'article 8(1) fait obligation aux États membres d'établir un cadre budgétaire à moyen terme avec un horizon de programmation d'au moins trois ans. La Commission européenne a précisé que la période de trois ans englobait le prochain exercice budgétaire et les deux suivants. Ces dispositions n'impliquent pas l'adoption d'un budget pluriannuel, qui reste optionnelle pour tous les États membres.

---

<sup>26</sup> Bien que la directive énonce des critères applicables aux procédures régissant un cadre budgétaire à moyen terme, il n'en donne pas une définition. On trouve la suivante dans la base de données économiques de la Commission européenne: « les CBMT portent généralement sur la préparation, l'exécution et le suivi de plans budgétaires pluriannuels ; ils contiennent aussi des projections de dépenses et de recettes ainsi que les soldes qui en résultent ».

([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/framework/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/framework/index_en.htm))

124. L'article 8(2) demande aux États membres de donner des estimations de référence détaillées de chaque grande catégorie de dépenses et de recettes des sous-secteurs administratifs pour la période couverte par le cadre.

***Transparence des finances publiques et portée générale des cadres budgétaires (chapitre VI du projet de directive)***

125. Un cadre budgétaire national doit absolument être de portée générale pour donner une image exacte de l'état actuel et anticipé des finances publiques. Ce chapitre adopte une approche double pour renforcer ces éléments.

126. En premier lieu, les progrès de la décentralisation budgétaire dans un nombre significatif d'États membres exigent que les règles régissant la politique budgétaire nationale soient de portée générale. Outre l'inclusion d'estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée portant sur les sous-secteurs (voir par. 124 ci-dessus), cela implique l'existence de mécanismes de coordination appropriés dans l'ensemble des administrations, avec notamment la fixation à tous les échelons de règles budgétaires chiffrées.

127. En second lieu, le chapitre VI favorise la transparence et la fiabilité des finances publiques en exigeant des informations sur des aspects spécifiques de la politique budgétaire nationale qui sortent souvent du cadre de la procédure normale. Le recours aux fonds extrabudgétaires et aux dépenses fiscales ainsi que la création d'engagements conditionnels (garanties) risque de masquer la véritable situation et évolution des finances publiques, gênant ainsi la programmation et la conduite de la politique budgétaire.

128. En vertu de l'article 12(1), tous les organes et fonds à caractère administratif qui ne figurent pas dans les budgets des sous-secteurs doivent être recensés et présentés dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. Il faudra donc inclure des informations détaillées sur les fonds extrabudgétaires et leurs opérations dans la documentation budgétaire (pas nécessairement dans le budget lui-même ; la disposition est destinée à garantir que tous les fonds extrabudgétaires soient clairement identifiés, et aussi que l'on tienne bien compte de leur incidence finale sur le solde et sur la dette dans la procédure budgétaire annuelle et dans les plans à moyen terme).

129. L'article 12(2) demande aux États membres de publier des informations précises quant à l'effet des dépenses fiscales sur les recettes publiques. Dans un nombre significatif d'États membres, le recours croissant à cette technique compromet en partie la programmation budgétaire et sert aussi à contourner certaines des règles budgétaires déjà en vigueur. Des renseignements complets et transparents sur les dépenses fiscales existantes ainsi que des estimations fiables de leur incidence sur le solde des administrations pourraient diminuer leur usage en faisant mieux prendre conscience de leur coût budgétaire.

130. Selon l'article 12(3), les États membres sont tenus de publier des informations sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur leurs budgets, notamment les garanties publiques, les prêts improductifs et les engagements découlant de l'activité d'entreprises publiques. Ils doivent aussi publier des informations sur les participations d'un montant significatif des administrations dans le capital de sociétés privées et publiques.

### **4.3 Comparaison entre les pratiques budgétaires du Luxembourg et les nouvelles obligations de l'UE en matière de cadres budgétaires nationaux**

#### ***Questions d'ordre comptable et statistique***

131. Selon l'analyse effectuée par la Commission, presque tous les États membres satisfont à la plupart des obligations prévues par le chapitre du projet de directive consacré à la comptabilité et aux statistiques. Le système luxembourgeois est dans l'ensemble conforme aux obligations minimales de la directive: des mécanismes adéquats de contrôle et d'audit sont en place, les règles comptables sont conçues de façon à bien tenir compte des opérations innovantes et la troisième partie de la loi budgétaire indique avec précision comment passer des données budgétaires aux données SEC-95.

132. Pour respecter pleinement les nouvelles règles, le Luxembourg devrait commencer à publier des données budgétaires de caisse portant sur l'État central et la sécurité sociale avec une fréquence mensuelle, cela avant la fin du mois suivant ; pour le sous-secteur des collectivités locales, la publication devrait être à fréquence trimestrielle et intervenir avant la fin du trimestre suivant.

133. Comme les nouvelles règles s'appliquent aussi à l'échelon infranational, l'amélioration des statistiques et de la comptabilité locales devrait aussi faire partie du programme de réformes du Luxembourg. A ce propos, le Luxembourg pourrait envisager que l'autorité de la Cour des comptes soit étendue au contrôle des comptes et statistiques de l'administration locale afin de respecter la nouvelle législation européenne.

#### ***Pratiques en matière de prévision***

134. Sur ce plan, l'organisation actuelle au Luxembourg, en particulier les pratiques de prévision macroéconomique de STATEC, est conforme aux obligations énoncées par la directive.

135. Pour se conformer aux règles de l'UE relatives à la prévision budgétaire, le Luxembourg doit introduire des estimations budgétaires à moyen terme (ou estimations de référence) portant sur les dépenses courantes et en capital ainsi que sur les recettes publiques. Le chapitre 2 donne des recommandations spécifiques pour la conception d'estimations de référence.

136. Le recours à divers scénarios macroéconomiques pour l'élaboration du budget annuel est un autre domaine où les pratiques actuelles du Luxembourg ne correspondent pas encore tout à fait aux nouvelles exigences de l'UE. Le chapitre 2 donne des recommandations spécifiques sur ce point.

#### ***Règles budgétaires***

137. Au regard des informations tirées de la base de données budgétaires de l'UE (voir annexe 2), le Secrétariat de l'OCDE conclut qu'il n'existe pas actuellement au Luxembourg de règles budgétaires numériques. La « Déclaration du gouvernement sur la situation économique, sociale et financière », qui est approuvée chaque année par le parlement au début du cycle budgétaire et donne une évaluation économique générale, ne correspond pas aux critères des règles budgétaires numériques. Les seules règles de ce type actuellement applicables au Luxembourg sont celles de Maastricht, mais, aux yeux de l'OCDE, ces règles ne sont pas assez strictes pour les besoins internes du Luxembourg, surtout en temps normal (en l'absence de crise financière). Le chapitre 2 formule des recommandations spécifiques sur ce point. Si le Luxembourg les suivait, il respecterait amplement les seuils de Maastricht.

138. A propos des clauses de sauvegarde, le Secrétariat de l'OCDE ne voit pas la nécessité d'en faire figurer dans les règles budgétaires nationales. En leur absence, l'exigence européenne de les limiter est automatiquement satisfaite. En cas de catastrophe nationale ou de grave crise financière, on peut toujours suspendre les règles budgétaires si la législation européenne le permet. En essayant de définir à l'avance des clauses de sauvegarde, on ne fait qu'encourager leur usage.

139. L'article 118 de la loi luxembourgeoise sur les communes les autorise à financer les investissements par emprunt afin de boucler le budget, à condition que les ressources budgétaires dans le budget ordinaire soient suffisantes pour rembourser l'emprunt (ceci correspond à la règle d'or qui exige d'équilibrer les opérations courantes). L'application de cette règle est supervisée par le ministère de l'intérieur. Cette contrainte est similaire à celle utilisée dans la plupart des pays de l'UE et conforme au chapitre IV du projet de directive.

140. Quant à la nouvelle règle de dépenses qui les lierait à la croissance économique (prévue dans le volet préventif révisé du Pacte de stabilité et de croissance), les autorités souhaitent peut-être étudier de manière plus approfondie les conséquences de cette règle pour le Luxembourg. Elle est très proche de la règle d'équilibre basée sur la croissance tendancielle proposée au chapitre 2 (on remarque qu'elle permet une progression des dépenses supérieure à la croissance du PIB si elle est compensée par une hausse des impôts pour un pays dont la position budgétaire a atteint son objectif budgétaire à moyen terme). Dans ce cas, la différence semble dépendre de l'écart entre la croissance du PIB et celle du rendement autonome de l'impôt (au cas où l'élasticité du rendement de l'impôt par rapport à la production est à l'unité, les deux règles budgétaires coïncident). Mais il faut bien voir que la règle de dépenses de l'UE est moins contraignante qu'une règle de recettes du type « compensation automatique des pertes de recettes » mentionnée au paragraphe 40 du chapitre 2. Si le Luxembourg adoptait une règle de recettes de cette nature, conjuguée à un cadre de dépenses basé sur une règle du solde se basant sur la croissance tendancielle, la part des dépenses dans le PIB ne pourrait jamais<sup>27</sup> augmenter (en effet on exclurait les hausses d'impôt dont le projet de directive reconnaît qu'elles permettent une progression des dépenses supérieure à la croissance du PIB).

### ***Cadre budgétaire à moyen terme (CBMT)***

141. L'instauration d'un CBMT doit être l'une des priorités du programme de réforme du Luxembourg. Celui-ci fait partie des seuls cinq pays (avec la Grèce, Chypre, la Hongrie et le Portugal) à avoir déclaré en 2008 qu'ils ne disposaient pas d'un cadre budgétaire à moyen terme<sup>28</sup>. Mais on doit souligner que de nombreux pays membres ne respectent pas l'intégralité des obligations prévues par la directive<sup>29</sup>.

142. La recommandation adressée par le Secrétariat de l'OCDE au Luxembourg en vue d'introduire un cadre de dépenses à moyen terme couvrant une période comprenant le prochain exercice budgétaire et les trois suivants (des précisions figurent au chapitre 2) serait conforme à l'article 8 du projet de directive ; celui-ci demande qu'un CBMT s'applique à un horizon de programmation d'au moins trois ans (l'exercice budgétaire à venir et les deux suivants).

<sup>27</sup> Sauf élasticité du rendement de l'impôt supérieure à l'unité.

<sup>28</sup> Base de données de l'UE sur la gouvernance budgétaire interne.

<sup>29</sup> C'est surtout dû soit à l'absence d'une décomposition appropriée des grandes catégories de dépenses et de recettes, soit au fait que certains échelons publics soient exclus de la programmation budgétaire à moyen terme, ou aux deux à la fois.

143. La mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme devrait s'accompagner de la formulation des estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée (prévisions budgétaires) décrites au chapitre 2. La conjonction des deux répondra à l'exigence européenne de fournir des estimations des grandes catégories de dépenses. Il faut aussi que le nombre d'années couvertes par les estimations budgétaires soit le même que pour le cadre de dépenses, c'est-à-dire le prochain exercice et les trois suivants.

144. La définition européenne d'un cadre budgétaire à moyen terme est plus large que celle d'un cadre de dépenses à moyen terme donnée au chapitre 2, car elle inclut des projections de recettes. L'instauration d'un cadre de dépenses à moyen terme et d'estimations pluriannuelles ne suffirait donc pas à satisfaire la demande européenne de communication d'estimations des principales catégories de recettes des administrations, avec davantage de détails pour l'État central et la sécurité sociale. Le Secrétariat de l'OCDE recommande de fournir des estimations à moyen terme des recettes non fiscales, avec une décomposition détaillée, au même titre que pour les estimations de dépenses. Les ministres sont responsables de ces estimations à moyen terme comme de celles des recettes non fiscales du prochain exercice budgétaire. Les recettes fiscales relèvent surtout de la responsabilité du ministre des finances (à l'exception de certains droits spécifiques) et c'est à lui (ou à l'autre ministre responsable) qu'il appartient de donner des estimations à moyen terme. Les prévisions macroéconomiques du STATEC jouent évidemment un rôle essentiel dans la formulation de ces estimations. Il faut bien voir qu'avec un cadre de dépenses, les variations à moyen terme des estimations des recettes fiscales (autres que celles découlant de mesures structurelles) ne devraient pas aboutir à une révision des dépenses prévues dans le budget. Les estimations des recettes fiscales détaillées ont donc exclusivement une fonction d'information (et n'interviennent pas dans l'élaboration de la politique budgétaire). Ce message doit être clairement communiqué sur le plan interne et européen.<sup>30</sup>

### ***Transparence des finances publiques et portée générale des cadres budgétaires***

145. Globalement, les institutions budgétaires du Luxembourg sont conformes aux obligations de transparence et d'exhaustivité du cadre budgétaire. La documentation budgétaire est transparente et elle donne des informations sur les fonds extrabudgétaires ainsi que sur les engagements conditionnels (garanties).

146. Le Luxembourg devrait s'efforcer de fournir des estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée portant sur les dépenses et les recettes infranationales. La Commission européenne a conscience que la communication de ces informations reste un problème difficile dans beaucoup de pays

---

<sup>30</sup> Mais, avec un cadre de dépenses, les variations des rendements des impôts dues à des mesures fiscales structurelles peuvent intervenir dans la conduite de la politique budgétaire. Cela dépend de la nature du cadre (fixe ou flexible) et des règles de discipline budgétaire. Si, avec un cadre fixe, le plafond global des dépenses peut être ajusté, sous réserve de compensation par de mesures fiscales (comme c'est le cas aux Pays-Bas), le changement estimé du rendement des impôts découlant de ces mesures est une variable pertinente pour la politique budgétaire. De même, avec un cadre flexible, le rendement structurel des impôts (corrigé des variations cycliques) est une variable de politique intervenant dans la révision annuelle du plafond global. En outre, s'il existe une règle de recettes, par exemple une règle de compensation automatique des pertes de recettes (voir paragraphe 40 du chapitre 2), la variation structurelle estimée est une variable servant à vérifier la conformité.

européens et est prête à envisager une période transitoire<sup>31</sup>, mais l'obligation fait partie de la directive et devra en définitive être respectée.

147. Le Luxembourg devra aussi s'efforcer de publier des informations détaillées sur les dépenses fiscales et leurs conséquences pour les recettes publiques. Á ce propos, on doit mentionner que la définition d'une dépense fiscale et les méthodes de mesure sont encore très débattues, un consensus international n'existant pas sur ce point (ni dans l'OCDE, ni en Europe).<sup>32</sup> La meilleure manière de procéder pourrait être de concevoir une bonne définition nationale, qui conviendrait au Luxembourg, en suivant les débats internationaux et européens à ce propos.

#### 4.4 Conclusions

148. Le Secrétariat de l'OCDE conclut que les institutions budgétaires du Luxembourg sont pour l'essentiel conformes aux nouvelles obligations de l'Union européenne. Toutefois, certaines des recommandations qu'il formule aux chapitres 2 et 3 pour des raisons d'ordre interne ont aussi de l'importance pour le respect des nouvelles règles européennes. Enfin, il fait certaines recommandations (ne figurant pas aux chapitres 2 et 3) qui visent spécifiquement à répondre aux exigences européennes. Au total, le Secrétariat de l'OCDE adresse les recommandations suivantes:

- Le Luxembourg devrait commencer à publier chaque mois des données budgétaires basées sur la comptabilité de caisse portant sur l'État central et la sécurité sociale, et cela avant la fin du mois suivant ; la publication serait à fréquence trimestrielle pour les données concernant les collectivités locales et interviendrait avant la fin du trimestre suivant. Le chapitre 3 donne des recommandations spécifiques pour les rapports mensuels.
- L'amélioration des statistiques et de la comptabilité locales devrait aussi faire partie du programme de réforme du Luxembourg. Á ce propos, la compétence de la Cour des comptes pourrait être étendue à l'audit des comptes et statistiques des collectivités locales.
- Pour répondre aux demandes européennes en matière de prévision budgétaire, le Luxembourg devrait formuler des estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée portant sur les dépenses courantes et en capital ainsi qu'instaurer un cadre de dépenses à moyen terme. Le chapitre 2 donne des recommandations spécifiques.
- Le recours à divers scénarios macroéconomiques lors de la préparation du budget annuel est un autre domaine où les pratiques actuelles du Luxembourg ne correspondent pas encore tout à fait aux nouvelles exigences de l'UE. Le chapitre 2 donne des recommandations spécifiques.
- Le Luxembourg devrait envisager d'introduire une règle budgétaire, en particulier une règle sur le solde se basant sur la croissance tendancielle. Le chapitre 2 donne des recommandations spécifiques. Si le Luxembourg les suivait, il respecterait amplement les seuils de Maastricht. S'agissant des règles budgétaires applicables aux collectivités locales, la règle d'or en vigueur au Luxembourg est conforme aux obligations fixées par le projet de directive.
- A propos des clauses de sauvegarde, le Secrétariat de l'OCDE ne voit pas la nécessité d'en inscrire dans les règles budgétaires nationales. En leur absence, l'obligation européenne de leur donner un caractère limité est automatiquement respectée.

---

<sup>31</sup> Voir renvoi 25.

<sup>32</sup> Pour connaître les détails de ce débat, voir OCDE (1996) et Kraan (2004).

- En ce qui concerne la règle budgétaire sur les dépenses publiques telle qu'elle figure dans le nouveau volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance, les autorités souhaiteront peut-être en étudier de façon plus approfondie les conséquences pour le pays. Si le Luxembourg acceptait une règle de compensation automatique des pertes de recettes, à côté d'un cadre de dépenses à moyen terme basé sur une règle de solde budgétaire se basant sur la croissance tendancielle, le Luxembourg respecterait automatiquement cette nouvelle règle budgétaire qui doit permettre la mise en œuvre du « principe de prudence de la politique budgétaire » que la Commission européenne a initialement proposé.
- Le Luxembourg devrait s'efforcer de communiquer des estimations budgétaires à moyen terme à politique inchangée pour les dépenses et recettes infranationales couvrant la même période que le cadre de dépenses (l'exercice budgétaire à venir et les trois suivants).
- Le Luxembourg devrait s'efforcer de publier des informations détaillées à propos des dépenses fiscales et de leur incidence sur les recettes publiques. La meilleure manière de procéder pourrait être de concevoir une bonne définition nationale des dépenses fiscales, qui conviendrait au Luxembourg, en suivant les débats internationaux et européens sur ce point.

## CHAPITRE 5

### LE PILOTAGE DES ENTITES ADMINISTRATIVES

#### 5.1 L'organisation de l'État

##### *Le mode d'organisation traditionnel*

149. L'État central est organisé de façon très différente selon les pays de l'OCDE. Dans l'Union européenne, il y a un peu plus d'uniformité, le modèle de base étant le suivant:

- a. 10 à 30 ministères principaux ;
- b. dans de nombreux ministères, un certain nombre d'agences exécutives sans personnalité juridique, placées sous la responsabilité du ministère, mais dotées d'une certaine autonomie en matière de gestion opérationnelle ;
- c. dans certains ministères, une ou plusieurs agences exécutives et judiciaires, dépourvues de personnalité juridique, mais jouissant d'une indépendance garantie par la constitution ou la loi dans leur domaine de politique publique (la justice, l'instance suprême d'audit, le conseil électoral, l'office statistique, etc.) ; le ministre conserve la responsabilité de la gestion opérationnelle ;
- d. un certain nombre d'institutions publiques et privées à but non lucratif dotées de la personnalité juridique et placées sous le contrôle de l'État central (appartenant donc à celui-ci dans les SEC 95<sup>33</sup>), par exemple les universités, les organismes de recherche, les institutions culturelles (théâtres, orchestres, etc.) ; le ministre n'est responsable ni de leur politique, ni directement de leur gestion opérationnelle, mais il garde la responsabilité indirecte de leur efficacité parce qu'il les finance.

150. Les différences entre pays portent principalement sur les agences exécutives mentionnées au b. La grande exception a toujours été la Suède où ces agences prennent leurs décisions sur les dossiers individuels dans le cadre d'une indépendance garantie par la constitution (cette situation remonte au 19<sup>ème</sup> siècle et s'explique par le souci de limiter le pouvoir de la couronne)<sup>34</sup>. Toutefois, dans les années 1980 et 1990, divers pays, à commencer par le Royaume-Uni, ont commencé à donner à leurs agences exécutives plus d'autonomie pour décider non seulement dans les affaires individuelles, mais aussi dans le domaine de la gestion opérationnelle<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Les institutions à but non lucratif non contrôlées par l'État sont rattachées au secteur des sociétés au sens de la comptabilité nationale si elles sont financées à moins de 50 % sur fonds publics et au secteur des institutions à but non lucratif au service des ménages si le financement public est supérieur à 50 %.

<sup>34</sup> L'indépendance de décision pour les dossiers individuels, comme celle dont sont dotées les agences suédoises, ne doit pas être confondue avec l'indépendance de politique exécutive qui caractérise les agences mentionnées au paragraphe c. En Suède, le ministre demeure responsable de la politique exécutive des agences exécutives sous b) (de même bien sûr que de la législation et du contenu de la politique).

<sup>35</sup> Au Royaume-Uni, ces agences de style de nouveau ont été qualifiées de: « *next step agencies* ».

### ***Agences comptablement séparées et agences indépendantes***

151. Cela a mené au « mouvement des agences », inspiré des conceptions de la « Nouvelle gestion publique ». L’Autriche, le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas ont suivi l’exemple britannique. Ces agences d’un nouveau type ont été appelées agences comptablement séparées (« arm’s-length agencies »). Ce qui les distinguait était le fait de séparer leur administration financière du ministère concerné et de la pratiquer sur la base d’une comptabilité des engagements. On leur a accordé, dans certaines limites, la liberté de décider du dosage des moyens utilisés (personnel, achats de biens et services : input mix), y compris les investissements en équipements opérationnels. Sur le deuxième point, on leur a donné certaines possibilités de reporter les fonds non dépensés et d’emprunter auprès du ministère de rattachement. L’autonomie en matière de dosage des intrants pouvait prendre la forme d’une dotation unique au titre des coûts de fonctionnement, de sorte que les activités internes (entraînant des coûts salariaux et des investissements opérationnels) pouvaient être sous-traitées (ce qui conduisait à des coûts de passation de marchés publics), mais il y avait parfois des restrictions sur le mouvement inverse. Il arrivait aussi que les dirigeants des agences puissent décider plus librement des grades et des rémunérations de leur personnel. On attendait en contrepartie une vision plus transparente du coût du fonctionnement des agences, rendue possible par la gestion financière séparée sur la base de la comptabilité des engagements. Cela permettrait au ministère concerné de négocier le budget d’une agence en se référant aux coûts par service et rendrait théoriquement son activité plus efficace.

152. En partie du fait de l’attention accrue portée à l’efficacité des agences comptablement séparées, on s’est aussi intéressé davantage à la gestion des agences exécutives et judiciaires dotées de l’indépendance constitutionnelle ou légale (alinéa c du paragraphe 149). Traditionnellement, on se préoccupait peu de la gestion de ces agences, qualifiées plus récemment d’agences indépendantes. Mais, comme on reconnaissait généralement que les ministres demeuraient responsables de leur gestion opérationnelle, divers pays ont tenté de les réguler sur la même base que les agences comptablement séparées, c’est-à-dire avec une administration financière distincte utilisant une comptabilité sur la base des engagements et un financement se référant aux coûts des services. Ces tentatives se sont souvent heurtées à une forte résistance et n’ont toujours pas été couronnées de succès.

## **5.2 Séparation de la budgétisation et du pilotage des performances**

### ***Les difficultés de la budgétisation sur la base de la production des services délivrés par les agences (output)***

153. Depuis quelques années, on note un certain retour en arrière dans la conception de la régulation des agences, surtout dans les pays qui ont poussé loin le transfert des compétences en matière de gestion opérationnelle (le Royaume-Uni et les Pays-Bas sont les exemples les plus manifestes). Ce retour en arrière est motivé par plusieurs considérations:

- Il est souvent difficile de définir ou de mesurer les produits (les services fournis). Pressées de définir leurs produits, les agences présentent des classifications très variables. Toutefois, quel que soit le degré de détail, ces classifications font nécessairement figurer dans la même catégorie des produits de services très différents. Ainsi, le traitement d’une déclaration d’impôt sur le revenu par les services fiscaux peut entraîner une charge de travail très variable selon les cas, même s’il y a ensuite subdivision des déclarations en plusieurs sous-catégories. De même, la surveillance d’un prisonnier par l’administration pénitentiaire peut exiger des mesures très différentes, même s’il y a subdivision des prisonniers. Les classifications restent forcément artificielles et donnent lieu à des incitations perverses de faire moins pour les « cas difficiles » de

chaque catégorie, d'en différer le traitement ou de le confier à d'autres branches de l'organisation.

- Les définitions des « produits » délivrés par les agences sont reformulées en permanence parce que les priorités politiques changent. Les ministres sont responsables devant le parlement et la société de ce qu'ils tentent de réaliser. Si des erreurs de traitement d'une déclaration d'impôt sont révélées par la presse, le ministre responsable ordonnera une refonte des procédures suivies par les services fiscaux. Si un prisonnier dangereux s'échappe, le ministre responsable ordonnera une révision du système de sécurité de la prison en cause. Les définitions des produits changent aussi du fait des nouvelles recherches économiques et sociales faites sur les rapports entre les résultats (auxquels s'intéresse en définitive le personnel politique) et les produits. L'expérience des pays concernés montre très peu de continuité dans la définition des produits et donc une absence de base d'appréciation de l'évolution de l'efficacité.
- Si une agence réalise, pendant une année donnée, plus ou moins de produits que la quantité prévue dans le budget se base, les conséquences ne sont pas claires. Réaliser plus de produits ne procurera généralement pas plus de financements pour l'exercice budgétaire en cours ou le suivant (sauf à relâcher la discipline budgétaire), ce qui crée une incitation perverse à freiner la recherche de l'efficacité et à restreindre la production, même si la demande exige plus de produits (d'où l'apparition de listes d'attente). S'il y a moins de produits que prévu, cela peut en principe entraîner des coupes budgétaires, mais n'augmentera pas seulement l'efficacité: il en résultera aussi une incitation perverse à stimuler la demande. En revanche, si la production est inférieure aux prévisions du budget en raison d'un nombre inattendu de « cas difficiles », les coupes auront pour effet une dégradation de la situation l'année suivante. En pratique, la conséquence habituelle d'un retard de la délivrance des services est généralement que l'agence disposera de ressources supérieures, plutôt qu'inférieures, l'année suivante car l'intérêt principal du ministre est la réalisation des services dont il est responsable. En bref, on estime de plus en plus que l'établissement du budget des agences sur la base de la mesure des produits délivrés par l'agence est artificiel, crée des distorsions et n'aboutit pas à promouvoir l'efficacité.
- Le passage de la budgétisation basée sur les intrants (inputs) à la budgétisation basée sur les produits a été largement fictif. En général, les services rendus par l'État n'ont pas de substituts proches sur le marché et, en l'absence de prix de marché, on ne peut évaluer les coûts qu'en connaissant le dosage des intrants (input mix) et leurs prix. Même si l'on est officiellement passé à la budgétisation par référence aux produits, on a souvent continué officiellement à établir les budgets en fonction des intrants (aux Pays-Bas par exemple). Lorsque les agences ne sont plus tenues de révéler le dosage des intrants et leurs prix, la position du ministère de rattachement dans les négociations budgétaires est affaiblie.
- L'assouplissement des normes de gestion opérationnelle des agences a été source d'inefficacités. Ces normes comprennent toutes les règles d'utilisation des moyens (ressources humaines, marchés publics, bureaux, TIC, fonds, etc) applicables à l'ensemble des administrations. Cette considération est liée aux quatre précédentes. Si l'on ne peut contrôler adéquatement l'efficacité par le financement sur la base des produits, il n'est pas surprenant qu'elle se dégrade quand on assouplit les normes de gestion opérationnelle (qui ont pour but de contrôler les intrants).<sup>36</sup>

<sup>36</sup> De nombreux travaux d'économie institutionnelle confirment la relation inverse entre autonomie de gestion opérationnelle et efficacité (« Théorie économique de la bureaucratie »). On trouvera un aperçu général dans Mueller (2003).

- L'assouplissement des normes de gestion opérationnelle a eu pour conséquence la création d'unités de soutien dans les agences comptablement séparées et indépendantes. Ce sont les unités qui jouent le rôle de conseillers et de prestataires de services pour les directions et les agences dans différents domaines: ressources humaines, organisation, marchés publics, bureaux, immobilier, moyens matériels (équipements de bureau, reproduction, automobiles, restauration, sécurité), information et TIC, finances (budget et comptabilité), audit interne et communication. L'assouplissement des règles de recrutement du personnel a notamment permis aux agences de commencer à créer dans tous les domaines leurs propres unités de soutien, distinctes des unités centrales des ministères de rattachement. Cette tendance a parfois été renforcée par la séparation entre administration financière des agences et des ministères concernés qui oblige les agences à rémunérer les services des unités centrales de soutien.

### ***L'évolution récente dans les pays en pointe***

154. En réaction à ces conséquences inattendues de l'autonomie accrue des agences, une nette réorientation s'est produite dans certains pays, en particulier ceux qui avaient poussé loin l'autonomie des agences (Royaume-Uni, Pays-Bas) ou ceux où elle avait toujours été importante (Suède). Le recadrage a consisté à séparer les procédures d'établissement du budget et de guidage des performances dans les agences<sup>37</sup>. On n'a pas réintégré les agences dans l'organisation des ministères de rattachement, car la séparation des administrations financières a indéniablement permis de mieux comprendre le coût de l'exécution des politiques.

155. Selon cette conception, la production devrait être guidée par un dialogue permanent sur les performances. La Suède a récemment défini à l'intention de ses agences ses procédures de pilotage annuel des performances qui dépassent largement le cadre du budget. Les principaux éléments de ces procédures sont: le dialogue sur les performances avec le ministre à partir du rapport annuel de l'agence, la rencontre avec l'Office national d'audit sur la base du rapport d'audit et diverses formes d'évaluation. En outre, la Suède a l'intention d'alléger les instructions liées à la dotation annuelle et d'introduire dans les statuts des agences des obligations d'information sur les produits.

156. Si le pilotage de la production devient un processus distinct permettant une interaction plus fréquente du ministère et du chef de l'agence qu'avec le cycle budgétaire annuel, la procédure budgétaire peut mettre davantage l'accent sur l'efficacité. En l'absence de prix de marché, cela exige une transparence complète de l'input mix et des prix des intrants, même si le premier reste largement sous le contrôle de l'agence. Cela implique de retrouver la connaissance des activités des agences que les ministères de rattachement ont perdu sous l'influence des réformes liées à la Nouvelle gestion publique. Un bon moyen d'y parvenir est de créer des unités de financement des agences dans les directions financières des ministères.

---

<sup>37</sup> Le fait que les prestataires de services (par opposition aux biens tangibles) ne puissent être guidés efficacement par des accords de production est un résultat établi depuis longtemps de l'économie institutionnelle puisqu'il remonte à Coase (1937). Au 20<sup>ème</sup> siècle, de nombreuses études ont exploré les différentes formes de pilotage de la production dans le secteur privé. L'une des conclusions bien connues de ces études est la suivante: la prestation de services ne peut être guidée efficacement que sur la base d'un « contrat relationnel » qui permet à l'acheteur de spécifier les produits pendant l'exécution du contrat dans le cadre de certaines limites découlant du prix convenu.

157. Le financement des agences peut reposer sur des règles robustes, avec en général une division entre un budget de base pour les coûts fixes et une composante variable se référant à des indicateurs de besoin, comme c'était le cas en Suède avant l'introduction de la Nouvelle gestion publique et comme on le voit encore la plupart du temps là où cette réforme n'a pas eu lieu (en pratique, cela existe encore officiellement là où, comme aux Pays-Bas, le financement des agences se fait officiellement en calculant le coût des produits). Ce mode de financement des agences peut être qualifié de « budgétisation sur la base des capacités », parce qu'il reflète le principe fondamental suivant: les agences exécutives sont financées en fonction de leur capacité à exécuter une charge de travail approximative, et non pas d'estimations précises de leur production estimée.

158. La connaissance de l'efficacité des agences doit être améliorée non seulement dans les ministères auxquels elles sont rattachées, mais aussi au ministère des finances. Sachant que quelque 90 % des coûts de fonctionnement de l'État central sont imputables aux agences exécutives (OCDE, 2010b), il est évident que les économies sur ces coûts doivent surtout venir d'elles. En cette période d'assainissement budgétaire, cela signifie qu'il faut consentir des efforts particuliers pour étudier et comprendre les possibilités de réduire les coûts des agences. Cette tâche ne peut être confiée aux seuls ministères dépensiers. C'est pourquoi le Secrétariat de l'OCDE a recommandé la création au ministère des finances d'un centre d'efficacité des agences qui puisse aider les directions financières des ministères en fournissant des données et en procédant à des analyses (OCDE 2011a, 2011b, à paraître).

159. Il faut bien voir que, même si la budgétisation et le pilotage de la production sont séparés, les acteurs restent les mêmes. Dans les deux cas, le ministre a affaire aux dirigeants des agences, mais il est assisté par des conseillers différents. Dans la procédure budgétaire, l'accent est mis sur l'efficacité, d'où l'intérêt que le ministre ait le concours de son directeur financier et peut-être d'un conseiller du ministère des finances. La seconde procédure étant centrée sur la quantité et la qualité des produits, il est utile que le ministre soit assisté par des « experts des produits », notamment les chefs de division du ministère responsable de la politique publique que l'agence exécute.

### ***Les normes de gestion opérationnelle***

160. Les pays qui ont introduit dans leurs agences l'administration financière sur la base d'une comptabilité des engagements leur ont aussi donné en général la possibilité d'emprunter auprès des ministères de rattachement pour couvrir le coût du capital opérationnel (foncier et immobilier, importants équipements de bureaux). Pour développer l'autonomie, d'autres normes de gestion opérationnelle ont été assouplies, en particulier dans le domaine des ressources humaines (grille des rémunérations), des espaces de bureau et des marchés publics. Dans certains pays, cela a entraîné une très grande diversification des conditions de travail et des équipements de bureau (chaque agence dispose de son propre type d'ordinateurs et de logiciels, etc.), d'où des hausses de coûts. La motivation de cette diversité n'est pas toujours évidente. Il est vrai que certaines agences, notamment celles chargées de la prestation de services en nature, ont des besoins professionnels particuliers ; on peut citer les exemples de la police, de l'administration pénitentiaire, de l'armée et de l'agence de conservation forestière. La possibilité de dispenser ces agences des normes de gestion opérationnelle applicables à l'ensemble des administrations est logique. Néanmoins, dans la plupart des pays, la grande majorité des agences effectuent des tâches administratives qui, dans l'optique de la gestion opérationnelle, sont tout à fait comparables à celles des ministères. Il n'y a pas de raison de les exempter des normes généralement applicables, sauf quand l'exception a un rapport immédiat avec la gestion sur la base des engagements (facilités d'emprunt).

161. S'agissant de l'utilisation par les agences de services de soutien administratif des ministères, la séparation de l'administration financière par rapport au ministère de rattachement et l'obligation consécutive de rémunérer les services fournis par les unités centrales de soutien du ministère ne justifient pas la constitution de services de soutien dans les agences. Il faut durcir les normes de gestion des ressources humaines pour empêcher ce phénomène. Une autre solution consisterait à encourager la création de centres de partage des services en dehors des unités centrales de soutien ; ils pourraient bénéficier d'une échelle optimale (ni trop petits, ni trop grands) et contribueraient à la qualité des services en instaurant la concurrence<sup>38</sup>.

### **5.3 Le pilotage des entités administratives agences au Luxembourg**

#### ***L'organisation de l'exécution des politiques publiques au Luxembourg***

162. Il existe au Luxembourg trois catégories d'unités administratives exécutives: les services généraux, les services de l'Etat à gestion séparée et les établissements publics (voir paragraphe 6 du chapitre 1 ci-dessus).

163. Les services généraux comprennent beaucoup d'unités exécutives qui, dans les autres pays européens, ont été transformées en agences comptablement séparées (« arm's length agencies ») ou indépendantes (administration fiscale, administration de l'enregistrement et des domaines, administration des douanes et des accises, inspection du travail et des mines et l'administration de l'emploi, etc.). Comparativement au statut actuel de ces unités au Luxembourg, les convertir en agences comptablement séparées ou indépendantes aurait des conséquences importantes :

- Séparation entre leur administration financière et celle du ministère de rattachement ;
- Introduction d'une administration financière sur la base d'une comptabilité des engagements dans ces agences (mais pas dans le ministère de rattachement) ;
- Rémunération des services (de soutien administratif) fournis par le ministère de rattachement.

164. Les services à gestion séparée se composent de nombreuses unités exécutives qui, dans les autres pays européens, ont le statut d'institutions publiques ou privées à but non lucratif dotées de la personnalité juridique (écoles d'enseignement secondaire, institutions culturelles comme les théâtres et orchestres, etc). Comparativement au statut actuel de ces unités au Luxembourg, les transformer en institutions publiques à but non lucratif dotées d'une personnalité juridique aurait des conséquences importantes:

- Instauration de la personnalité juridique ;
- Introduction généralisée d'une administration financière sur la base d'une comptabilité des engagements ;
- Rémunération des services (de soutien administratif) fournis par le ministère de rattachement;
- Budgétisation en termes nets ;
- Suppression des contraintes (directes) encore en vigueur découlant des normes de gestion opérationnelle applicables à l'ensemble des administrations (i.e. rémunération du personnel, marchés publics, etc.).

---

<sup>38</sup> A propos des services de soutien partagés dans les pays de l'OCDE, voir OCDE 2010b.

165. D'autre part, les services à gestion séparée comprennent aussi des unités exécutives qui, dans les autres pays européens, auraient le statut d'agences comptablement séparées (« arm's length agencies ») ou indépendantes (Bibliothèque nationale, Archives nationales). Comparativement au statut actuel de ces unités au Luxembourg, les transformer en agences comptablement séparées ou indépendantes aurait également des conséquences importantes:

- Introduction d'une administration financière sur la base des engagements ;
- Rémunération des services (de soutien) fournis par le ministère de rattachement ;

166. Les établissements publics comprennent surtout des unités publiques et privées à but non lucratif dotées de la personnalité juridique et contrôlées par l'État central (l'Université du Luxembourg, la Commission de surveillance du secteur financier, les Instituts de recherche et les institutions appartenant à la sphère sociale et culturelle)<sup>39</sup>. Au Luxembourg comme ailleurs, ces unités ont une administration financière distincte basée sur la comptabilité les engagements. Leur financement repose sur des aides et subventions nettes ; elles ne sont pas (directement) soumises aux normes de gestion opérationnelle applicables à l'ensemble des administrations.

### **Observations et recommandations**

167. La première observation que l'on peut faire à propos du mode d'organisation de l'État central au Luxembourg est l'absence d'une politique claire régissant le statut des unités exécutives. Le Secrétariat de l'OCDE n'a pu trouver de critères explicites guidant les décisions sur ce point.

168. La deuxième observation est que le « mouvement des agences », qui a influé sur les modalités d'exécution des politiques publiques dans beaucoup de pays européens, n'a jusqu'à présent guère eu d'effet sur l'organisation de l'État au Luxembourg. Certes, les services à gestion séparée ressemblent à certains égards aux agences comptablement séparées ou indépendantes des autres pays européens, mais ils ne sont pas administrés financièrement sur la base des engagements et ne rémunèrent pas les services de soutien fournis par le ministère de rattachement. Fait plus important encore, ce statut est surtout utilisé pour des unités exécutives très différentes (écoles d'enseignement secondaire, institutions culturelles) qui, dans les autres pays, prennent souvent la forme d'institutions publiques et privées à but non lucratif.

169. La troisième observation, liée à la précédente, est que, jusqu'à présent, il n'y a pas eu au Luxembourg d'efforts concertés pour gérer sur la base de la production des services fournis par les unités exécutives, qu'il s'agisse des services généraux ou des services à gestion séparée. Compte tenu des difficultés éprouvées par les pays en pointe en matière de financement des agences sur la base des produits, les autorités luxembourgeoises n'ont peut-être rien à regretter. Agir tardivement dans ce domaine permettra vraisemblablement d'éviter les problèmes auxquels les pays d'avant-garde essaient maintenant de remédier.

170. Compte tenu de ces observations, le Secrétariat de l'OCDE recommande aux autorités de mener une politique de « non regret » dans le domaine du financement des entités administratives et du pilotage de la production des services fournis par les unités administratives. Ces recommandations ne placeront pas le Luxembourg à l'avant-garde des pays européens, mais lui permettront de bénéficier des

<sup>39</sup> Les « établissements publics » incluent aussi officiellement des institutions financières qui appartiennent à l'État (Banque Centrale de Luxembourg, Banque et Caisse d'Épargne de l'État) ou au secteur des sociétés. Elles ne font pas partie de l'État central et ne seront plus mentionnées dans le présent rapport.

avantages généralement reconnus de la réforme, notamment une meilleure efficacité des activités des unités administratives, et elles réduiront au minimum les risques.

171. Le Secrétariat de l'OCDE recommande en particulier:

- de formuler une politique claire en matière de statut des unités exécutives, énonçant des critères explicites d'application de chaque statut. Cette politique peut prendre la forme d'un plan de réforme pluriannuel ;
- d'accorder le statut d'institutions publiques ou privées à but non lucratif et dotées de la personnalité juridique à toutes les unités exécutives dont le ministre n'est pas obligé d'assumer la responsabilité de la politique de la gestion exécutive ou ne le souhaite pas (notamment les établissements d'enseignement secondaire et les institutions culturelles qui ont actuellement le statut de services à gestion séparée) ;
- d'accorder un statut d'entité comptablement séparées ou indépendantes basé sur celui des « arm's length agencies » ou agences indépendantes à l'étranger à toutes les autres unités exécutives (dont certains établissements, autres que ceux qui viennent d'être mentionnés, qui ont actuellement le statut de services à gestion séparée) ;
- de demander à toutes ces entités comptablement séparées et indépendantes de passer à l'administration financière sur la base d'une comptabilité des engagements ;
- de demander à toutes ces entités comptablement séparées et indépendantes de rémunérer les services (de soutien administratif) fournis par le ministère de rattachement ;
- de supprimer toutes les exceptions aux normes de gestion opérationnelle applicables à l'ensemble des administrations pour les entités comptablement séparées et indépendantes qui effectuent des tâches administratives; de formuler des règles spéciales à l'intention des entités comptablement séparées et indépendantes prestataires de services en nature ;
- de réserver le statut d'unités indépendantes aux unités exécutives ou judiciaires dont l'indépendance en matière de politique exécutive ou judiciaire est garantie par la constitution ou la loi (la justice, la Cour des comptes, l'office statistique, le conseil électoral, etc)<sup>40</sup> ;
- de séparer la procédure budgétaire de la procédure de pilotage de la production des services fournis dans les agences comptablement séparées ; de baser le financement sur des règles solides reflétant l'aptitude à gérer une charge de travail approximative (budgétisation en fonction des capacités) et non sur des estimations précises de la production des services fournis; d'organiser le pilotage de la production dans le cadre d'une procédure distincte pouvant être caractérisée comme un dialogue permanent sur les performances ; les agences indépendantes ont besoin d'une procédure budgétaire se référant aux capacités, mais pas d'un dialogue continu sur les performances puisque, par définition, le ministre n'est pas responsable de leur politique exécutive;

---

<sup>40</sup> OCDE 2011a recommande de donner le statut d'agence indépendante à toutes les inspections ayant exclusivement pour mission la supervision et l'exécution de la réglementation (cela ne s'applique pas à l'Inspection générale des finances du Luxembourg, car c'est essentiellement une unité d'élaboration des politiques au sein du ministère des finances).

- de mettre en place dans les directions financières des ministères dépensiers et au ministère des finances des moyens permettant d'aider les ministres dépensiers dans leurs discussions budgétaires avec les dirigeants des agences ;
- de s'assurer que le ministre ait le concours d'experts concernant les services fournis par les agences, notamment les chefs de division chargés d'élaborer les politiques, pour le dialogue permanent sur les performances avec les responsables des agences comptablement séparées.

#### 5.4 Les coupes au titre de la productivité

172. Un certain nombre de pays de l'OCDE appliquent des procédures qualifiées de « coupes automatiques au titre de la productivité » (Australie, Danemark, Finlande, Nouvelle-Zélande et Suède entre autres). Elles ont pour objectif d'éviter une augmentation automatique des services due aux gains de productivité. Les pays qui les pratiquent disent profiter d'un avantage tactique: ces réductions automatiques modifient le scénario à politique inchangée des politiques en vigueur (les estimations pluriannuelles) qui sert de point de départ à la procédure budgétaire annuelle. Les ministres des finances y voient un avantage stratégique pour les négociations budgétaires<sup>41</sup>. Les économies automatiques de productivité ne signifient pas que les budgets de tous les ministères diminuent année après année. D'abord, elles ne s'appliquent qu'aux dépenses de fonctionnement, qui représentent généralement une petite partie des budgets ministériels. Ensuite, la plupart des estimations à moyen terme à politique inchangée font apparaître des relèvements dus aux coûts croissants des politiques en cours ou à de nouvelles initiatives de dépenses. Les coupes automatiques au titre de la productivité tendent plutôt à modérer la croissance qu'à entraîner des diminutions.

173. Les procédures en ce domaine diffèrent selon les pays sur les points suivants:

- la base à laquelle s'appliquent les coupes ;
- les exemptions ;
- la différenciation du pourcentage de réduction annuelle entre les domaines de politique ;
- l'amplitude de la réduction en pourcentage.

174. Dans la plupart des pays, les coûts de fonctionnement constituent la base d'application. Au Danemark, les coupes portent sur la dernière année des estimations pluriannuelles (trois ans après le prochain exercice). Les économies entrent donc progressivement en vigueur et sont intégrées aux estimations pluriannuelles qui guident chaque année l'élaboration du budget. Le Danemark pratique les coupes automatiques depuis le début des années 1980. En Suède, les estimations pluriannuelles, formulées en termes réels, sont converties chaque année en valeur nominale au moyen d'indices agrégés des salaires et des prix. Si les missions ne changent pas, le budget de fonctionnement de l'exercice précédent est reconduit, corrigé de la variation de l'indice. Pour pousser les agences à faire des gains de productivité, l'indice ne tient pas complètement compte de la hausse des salaires réels dans le secteur marchand: il est minoré d'une moyenne mobile des gains de productivité des dix dernières années dans ce secteur. La Nouvelle-Zélande utilise les coûts de fonctionnement nominaux du moment comme référence pour le cycle budgétaire annuel. Cela implique d'absorber l'inflation (de l'ordre de 2 à 3 % ces dernières années), mais on peut procéder à des ajustements au regard de l'évolution des salaires dans le secteur marchand.

---

<sup>41</sup> Pour plus d'informations sur ces coupes automatiques voir OCDE 2010b.

175. Certains pays excluent de ces coupes une proportion non négligeable des dépenses de fonctionnement. L'Australie n'applique le dividende d'efficience qu'aux ministères et agences dont le personnel est régi par la loi sur le service public (les fonctionnaires) ; en outre, elle en exempte certaines institutions de recherche, les forces armées, une grande partie du secteur culturel et le service des douanes. Le Danemark exempte la défense nationale. Les domaines dispensés des coupes automatiques au titre de la productivité n'en sont pas moins soumis à des objectifs d'économie résultant de l'efficience. Au Danemark, par exemple, l'exemption de la défense a eu pour contrepartie un accord pluriannuel sur les dépenses de ce secteur qui prévoyait des économies substantielles. Le principe de l'automatisme des coupes facilite la solution d'accords spéciaux de ce type.

176. En principe, il y a deux manières de procéder à ces réductions en pourcentage. L'une consiste à différencier le pourcentage en fonction d'études empiriques de la productivité portant sur les unités du secteur public qui produisent les services ou sur des organismes du secteur privé qui fournissent des services similaires. L'autre applique à toutes les administrations un pourcentage uniforme basé sur une moyenne raisonnable. La première méthode a été appliquée par le Danemark à la fin des années 1980 (ce pays avait commencé par utiliser la seconde au début de la même décennie). Mais cette tentative a été de courte durée, car les estimations empiriques ont été généralement considérées comme peu fiables et sujettes à toutes sortes de critiques. La Finlande pratique des coupes différenciées selon les ministères, non sur la base d'études empiriques, mais en se référant aux plans de productivité ministériels (qui peuvent eux-mêmes reposer sur des études empiriques). Toutefois, une obligation moyenne de 1 % s'applique à l'ensemble des administrations, ce qui incite évidemment à une convergence autour de ce chiffre.

177. A l'exception de la Finlande, tous les pays utilisent maintenant un pourcentage uniforme. En Nouvelle-Zélande et en Suède, il dépend de l'évolution de l'inflation et/ou des salaires dans le secteur marchand ; en Australie et au Danemark, il est fixé par décision politique entre 1 et 2 % (dans le passé ce chiffre a fait l'objet de révisions occasionnelles).

178. Si le Luxembourg envisageait d'instaurer des coupes automatiques au titre de la productivité, il souhaiterait peut-être les appliquer à toutes les unités exécutives de l'État (unités exécutives des ministères et administrations à gestion séparée). Les unités chargées dans les ministères de l'élaboration des politiques y sont en général très petites et les gains de productivité en ce domaine sont difficiles à démontrer. Les coûts de fonctionnement sont sans doute la base d'application la plus logique (incluant : coût des investissements administratifs, c'est-à-dire espaces et équipements de bureaux, matériel lié aux TIC). Les coupes pourraient porter sur la nouvelle dernière année des estimations pluriannuelles (système danois). De cette façon, après la période d'entrée en vigueur, elles apparaissent dans toutes les années des estimations, et tout le monde peut donc les voir venir et prévoir des mesures pour s'y adapter. Au vu des expériences nationales, le Secrétariat de l'OCDE recommande un pourcentage uniforme et fixe de 1 ou 1.5 %, sensiblement inférieur à l'augmentation annuelle de la productivité dans le secteur marchand. À la lumière de l'expérience danoise, on déconseille les exceptions, car elles conduisent à des tentatives d'échapper aux réductions, même si la non-applicabilité peut renforcer la position du ministère des finances dans la négociation d'accords spéciaux.

179. Les autorités pourraient envisager d'appliquer aussi la réduction annuelle liée à la productivité aux coûts de fonctionnement du « secteur conventionné » (incluant par exemple les institutions d'assurance sociale et les hôpitaux) qui se trouvent en dehors du secteur des administrations mais sont surtout financés par des fonds publics. Officiellement, ces dépenses ne relèvent pas des coûts de fonctionnement

mais des transferts au secteur des sociétés ; néanmoins la logique des coupes automatiques au titre de la productivité s'applique aussi à elles.

## 5.5 Conclusions

180. En résumé, le Secrétariat de l'OCDE recommande d'envisager l'ensemble des réformes ci-après:

- Formuler une politique claire en matière de statut des unités administratives exécutives, énonçant des critères explicites d'application de chaque statut. Cete politique peut prendre la forme d'un plan de réforme pluriannuel.
- Demander à toutes les unités comptablement séparées et indépendantes de passer à l'administration financière sur la base d'une comptabilité des engagements.
- Supprimer toutes les exceptions aux normes de gestion opérationnelle applicables à l'ensemble des administrations pour les agences comptablement séparées et indépendantes qui effectuent des tâches administratives.
- Séparer la procédure budgétaire de la procédure de pilotage de la production dans les agences comptablement séparées ; baser le financement des agences sur des règles solides reflétant l'aptitude à gérer une charge de travail approximative (budgétisation en fonction des capacités) et non sur des estimations précises de la production des services fournis. Organiser le pilotage de la production dans le cadre d'une procédure distincte pouvant être caractérisée comme un dialogue permanent sur les performances ; les unités indépendantes ont besoin d'une procédure budgétaire se référant aux capacités, mais pas d'un dialogue continu sur les performances puisque, par définition, le ministre n'est pas directement responsable de leur politique exécutive.
- Mettre en place dans les directions financières des ministères dépensiers et au ministère des finances des moyens permettant d'aider les ministres dépensiers dans leurs discussions budgétaires avec les dirigeants des agences.
- S'assurer que le ministre ait le concours d'experts concernant les services fournis par les unités administratives, notamment les chefs de division chargés d'élaborer les politiques, pour le dialogue permanent sur les performances avec les responsables des agences comptablement séparées.
- Instaurer une réduction automatique de 1 ou 1.5 % des dépenses au titre de la productivité, portant sur la dernière année de la référence à moyen terme, et l'appliquer aux estimations de coûts de fonctionnement de toutes les unités exécutives de l'État (unités exécutives I des ministères et administrations à gestion séparée).
- Les autorités pourraient envisager d'appliquer aussi la réduction annuelle liée à la productivité aux coûts de fonctionnement du « secteur conventionné » (au sens large, y inclus les institutions d'assurance sociale et les hôpitaux) qui se trouvent en dehors du secteur des administrations, mais sont surtout financés par des fonds publics.

## RÉFÉRENCES

- Allen, R. et D. Radev (2006). "Managing and Controlling Extrabudgetary Funds", *OECD Journal on Budgeting*, 6(4):7-36 (texte anglais uniquement).
- Allen, R. et D. Tommasi (eds) (2001), *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, Les Editions de l'OCDE, Paris.
- Anderson, B. et J.J. Minarik (2006), "Design Choices for Fiscal Policy Rules", *OECD Journal on Budgeting*, 5(4):159-208 (texte anglais uniquement).
- Blöndal, J.R. (2001), "La procédure budgétaire en Suède", *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 1(1):27-57.
- Blöndal, J.R. (2003), "La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : Tendances communes", *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2(4) :7-25.
- Commission européenne (2002), *Manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique*, Luxembourg.
- Commission européenne (2004), "EPC Report on Potential Output and Output Gaps", EPC/ECFIN/056/04-final, Economic Policy Committee, Brussels, [http://europa.eu/epc/pdf/output\\_march2004\\_en.pdf](http://europa.eu/epc/pdf/output_march2004_en.pdf).
- Commission européenne (2006), "Welcome to the World of PIFC", Bruxelles.
- Commission européenne (2010a), "Rapport de la Commission : Luxembourg. Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité", SEC(2010)588/2, Commission européenne, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2010:0588:FIN:FR:PDF>.
- Commission européenne (2010b), "Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes", consolidated version endorsed by the ECOFIN Council on 7 September 2010, Bruxelles, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/pdf/coc/2010-09-07\\_code\\_of\\_conduct\\_\(consolidated\)\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/coc/2010-09-07_code_of_conduct_(consolidated)_en.pdf)
- Conseil de l'Union européenne (1996), « Règlement (CE) n° 2223/96 du conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté », *Journal officiel* n° L 310 du 30/11/1996, Bruxelles.
- Conseil de l'Union européenne (2000), « Règlement (CE) n° 2516/2000 du Parlement européen et du Conseil du 7 novembre 2000 portant modification des principes communs du système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (SEC 95) en ce qui concerne les impôts et cotisations sociales et modifiant le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil », *Journal officiel* n° L 290/1 du 17/11/2000, Bruxelles.

- Denis, C., D. Grenouilleau, K. McMorrow et W. Röger (2006), "Calculating potential growth rates and output gaps: a revised production function approach", *European Economy (European Commission Economics Papers, No. 247)*, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication746\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication746_en.pdf).
- Diamond, J. (2002), "The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective", Fonds monétaire international, Washington DC.
- FMI (Fonds monétaire international) (2009), "Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", Fonds monétaire international, Washington DC.
- Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2010a), "Programme de stabilité Luxembourg 2010", Ministère des Finances, Luxembourg.
- Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2010b), "Le Budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2011", Ministère des Finances, Luxembourg.
- Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2010c), "Tableaux de notification Procédure de Déficit Excessif 2010", Ministère des Finances, Luxembourg.
- Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (2011), "Programme de stabilité Luxembourg 2011", Ministère des Finances, Luxembourg.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), "What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/180833424370>.
- Hallerberg, M., R. Strauch et J. von Hagen (2009), "Fiscal Governance in Europe", Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- HM Treasury (2003), *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*, The Stationery Office, London, [www.hm-treasury.gov.uk/data\\_greenbook\\_index.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/data_greenbook_index.htm).
- HM Treasury and the National Audit Office (2005), "Co-operation between Internal and External Auditors: A Good Practice Guide", London, [www.hm-treasury.gov.uk/psr\\_governance\\_gia\\_guidance.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/psr_governance_gia_guidance.htm).
- Jacobs, D., J.-L. Hélys et D. Bouley (2009), "Budget Classification", Fonds monétaire international, Washington DC.
- Jonung L. et M. Larch (2006), "Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts", *Economic Papers*, 21(47).
- Kopits, G. et S. A. Symansky (1998), "Fiscal Policy Rules", *IMF Occasional Paper No. 162*, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Kraan, D.-J. (2004), "Dépenses hors budget et dépenses fiscales", *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 4(1) :121-142.
- Kraan, D.J. (2007), "Programme Budgeting in OECD Countries", *OECD Journal on Budgeting*, 7(4):7-47 (texte anglais uniquement).

- Ljungman, G. (2008), "Expenditure Ceilings: A Survey," *IMF Working Paper WP/08/282*, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Ljungman, G. (2009), "Top-Down Budgeting: An Instrument to Strengthen Budget Management", *IMF Working Paper WP/09/243*, Fonds monétaire international, Washington DC.
- Milesi-Ferretti, G.M. (2003), "Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting", *Journal of Public Economics*, 88(1-2):377-394.
- Mueller, D.C. (2003), *Public Choice III*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.
- Mullen, P.R. (2006), "Performance-based Budgeting: The Contribution of the Program Assessment Rating Tool", *Public Budgeting and Finance*, 26(4):79-88.
- OCDE (2002), "Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE", *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 1(3) : 7-14.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg*, Les éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Public Administration after "New Public Management"*, Les éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011a), *Value for Money in Government: The Netherlands 2010*, Les éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2011b forthcoming), *Value for Money in Government: Australia 2011*, Les éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (à paraître), *Les pratiques et procédures budgétaires dans les pays de l'OCDE*, Les éditions de l'OCDE, Paris.
- Robinson, M. (ed.) (2007), *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, Palgrave Macmillan, New York, Etats-Unis.
- Ruffner, M. et J. Sevilla (2004), "Modernisation du secteur public : Moderniser la responsabilité et le contrôle", *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 4(2) :123-141.
- Schick, A. (2000), *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, The Brookings Institution Press, Washington DC.
- Schick, A. (2001), "L'évolution du rôle des services centraux du budget", *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 1(1) :9-26.
- Swedish Fiscal Policy Council (2010), "Swedish Fiscal Policy", Swedish Fiscal Policy Council, Stockholm.

## ANNEXE I

### SIX PROPOSITIONS POUR UN RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE<sup>42</sup>

#### 1. Le volet préventif du PSC

Le volet préventif du PSC a pour but de garantir que les États membres suivent des politiques budgétaires prudentes, de façon à ne pas mettre en péril la viabilité des finances publiques, ce qui pourrait avoir des conséquences négatives pour l'ensemble de l'UEM. En conséquence, il leur est demandé de présenter des programmes de stabilité et de convergence<sup>43</sup> expliquant comment ils entendent atteindre leurs objectifs budgétaires à moyen terme (OMT), définis en pourcentage du PIB et en termes structurels. Les États membres n'ayant pas atteint leurs OMT sont censés s'en rapprocher à un rythme annuel de 0,5 % du PIB en termes structurels.

Cependant, les progrès en direction de ces objectifs à moyen terme ont généralement été insuffisants, de sorte que les finances publiques continuent à être exposées aux conséquences d'une récession. En outre, la pratique a montré que le solde structurel était une mesure insuffisante de la situation budgétaire sous-jacente d'un pays, en raison de la difficulté d'évaluer en temps réel la position de l'économie dans le cycle conjoncturel et parce que ce solde ne tient pas suffisamment ou exactement compte des suppléments ou des manques à gagner exceptionnels de recettes non directement liés à la conjoncture.

C'est pourquoi il a été proposé d'introduire une nouvelle règle de dépenses (**principe de prudence de la politique budgétaire**) constituant un outil opérationnel supplémentaire pour surveiller la viabilité de l'évolution budgétaire des pays membres. La Commission propose en particulier que l'augmentation annuelle des dépenses ne dépasse pas le taux de croissance à moyen terme du PIB, calculé prudemment, sauf si l'OMT a été atteint ou si le dépassement est compensé par des mesures portant sur les recettes. L'objectif essentiel est d'empêcher que les plus-values de recettes soient dépensées au lieu d'être affectées à la réduction de la dette.

#### 2. Le volet correctif du PSC

Le **volet correctif** du PSC est destiné à corriger les déviations des politiques budgétaires qui pourraient compromettre la viabilité des finances publiques et éventuellement mettre en péril l'UEM. Les États membres doivent éviter d'atteindre un niveau excessif de déficit des administrations (3 % du PIB) et d'endettement (60 % du PIB à moins qu'il ne régresse suffisamment vers ce pourcentage). Actuellement, la procédure de déficit excessif (PDE) prévoit une série d'étapes pouvant éventuellement aboutir, pour

<sup>42</sup> Cette annexe résume la proposition de la Commission européenne publiée en date du 29 septembre 2010. Elle ne tient donc pas compte des modifications apportées par les négociations qui se sont déroulées jusqu'en octobre 2011 où un accord a été conclu entre le Conseil de l'UE et le Parlement européen sur le paquet de ces 6 propositions.

<sup>43</sup> Les États membres de la zone euro établissent des programmes annuels de stabilité et les autres États membres de l'UE des programmes de convergence.

les pays de la zone euro, à l'imposition de sanctions financières. La PDE a été constamment appliquée, même dans le contexte exceptionnel de la crise financière, de sorte qu'elle vise aujourd'hui 24 des 27 pays de l'UE.

Toutefois, différentes faiblesses sont apparues. Les critères de déficit et de dette étaient en théorie placés sur le même plan mais, dans la pratique, c'est le seuil des 3 % du PIB qui a exclusivement déclenché la PDE, tandis que la dette n'a jusqu'à maintenant joué qu'un rôle mineur.

En principe, la PDE est appuyée par un mécanisme d'exécution fort, puisque des sanctions financières peuvent être imposées, et devraient l'être, en cas d'incapacité persistante à corriger un déficit excessif. Néanmoins, ces sanctions entrent sans doute en jeu trop tard pour exercer une dissuasion efficace à l'encontre d'une politique budgétaire manifestement erronée, ne serait-ce que parce que la situation économique du pays concerné peut s'être dégradée au point de rendre la menace d'une sanction financière moins crédible ou contreproductive.

Pour remédier à ces défauts, la Commission propose de réformer le volet correctif de la façon suivante. Le critère de dette de la PDE sera rendu opérationnel, notamment par l'adoption d'une référence numérique permettant de déterminer si le ratio de dette se rapproche du seuil de 60 % du PIB à un rythme satisfaisant. Plus précisément, un ratio dette/PIB supérieur à ce seuil sera considéré comme diminuant à un rythme satisfaisant si son écart par rapport à la valeur de référence de 60 % du PIB s'est réduit d'environ un vingtième par an au cours des trois années précédentes. Dans le cas contraire, la décision d'appliquer à un pays la procédure de déficit excessif ne sera pas automatique et tiendra encore compte de tous les facteurs entrant en jeu, par exemple une croissance nominale très lente freinant la réduction de la dette ou les risques découlant de la structure de la dette, de l'endettement du secteur privé et des engagements implicites liés au vieillissement démographique.

### **3. Cadres budgétaires nationaux**

On ne peut compter faire effectivement respecter le cadre de coordination budgétaire de l'UEM sur la seule base des dispositions prévues au niveau de l'UE. Les cadres budgétaires nationaux doivent refléter les objectifs de coordination budgétaire de l'UEM.

La Commission a adopté le 29 septembre 2010 un projet de directive relatif aux cadres budgétaires nationaux qui complète la réforme du PSC.

### **4. Voies d'exécution des règles budgétaires**

Le volet préventif du PSC demande de respecter le principe agréé de prudence de la politique budgétaire ; ne pas le faire expose l'État membre concerné à un avertissement de la Commission et, en cas de manquement persistant et/ou particulièrement grave, à une recommandation du Conseil, en vertu de l'article 121 du traité, l'invitant à prendre des mesures de correction. Pour les pays de la zone euro, cette recommandation serait étayée par un mécanisme d'exécution, prévu par l'article 136 du traité, qui prendrait la forme d'une obligation de constituer un dépôt égal à 0,2% du PIB et portant intérêt.

L'emploi du volet correctif du PSC est renforcé par l'instauration d'une procédure de vote « à la majorité inversée » et d'une nouvelle série de sanctions financières pour les États membres de la zone euro, lesquelles s'appliqueraient beaucoup plus tôt et de manière graduée.

Un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant de 0,2 % du PIB, serait imposé suite à la décision de placer un pays en déficit excessif. Il serait converti en une pénalité en cas de non respect de la recommandation initiale de corriger le déficit. Cette amende est d'un montant égal aux sanctions déjà prévues dans l'étape finale de la PDE. Elle est également liée au montant minimum annuel que les États membres reçoivent actuellement au titre de certaines dépenses de l'UE. Une non-application persistante des recommandations entraînerait une majoration de l'amende conformément aux dispositions déjà en vigueur du PSC.

Pour limiter le pouvoir discrétionnaire en matière d'exécution, il est envisagé de recourir au vote à la «majorité inversée» pour imposer de nouvelles sanctions au cours des étapes successives de la PDE. Concrètement, à chacune d'entre elles, la Commission proposera une sanction appropriée qui sera considérée comme adoptée à moins que le Conseil ne s'y oppose à la majorité qualifiée dans un délai de dix jours. Le montant du dépôt sans intérêt ou de l'amende ne pourra être réduit par le Conseil que sur la base d'une proposition spécifique de la Commission faite à la suite d'une demande motivée de l'État membre concerné.

En outre, la proposition de la Commission clarifie les critères d'évaluation du respect des recommandations à chaque étape et prévoit la possibilité d'autoriser un allongement des délais pour la correction du déficit excessif, l'accent étant explicitement mis sur les variables budgétaires qui sont réputées relever du contrôle direct du gouvernement, notamment les dépenses. Outre le contexte propre au pays, on introduit aussi la possibilité de prolonger les délais en cas de crise menaçant le bon fonctionnement de l'UEM.

## **6. Prévention des déséquilibres macroéconomiques**

La crise a révélé que des déséquilibres macroéconomiques majeurs entre les économies de l'UE pouvaient en compromettre la cohésion, les risques étant les plus grands pour la zone euro. Certains États membres ont accumulé de lourds déficits des paiements courants et ont perdu en compétitivité. Cette évolution est due à une mauvaise répartition du capital et de la main-d'œuvre, à une augmentation insoutenable de l'endettement et à des bulles immobilières. À l'inverse, d'autres États membres ayant des excédents extérieurs ont bénéficié de la compétitivité de leur secteur exportateur, mais la demande intérieure y a été moins soutenue, d'où une amplification de l'écart entre pays déficitaires et excédentaires au sein de la zone euro.

Dans ces conditions, la Commission propose d'adopter des mesures destinées à élargir la surveillance macroéconomique et à mieux intégrer la réforme structurelle à la coordination globale des politiques dans l'UEM, de façon à augmenter le potentiel de croissance. La proposition comporte plusieurs éléments.

### **Mécanisme d'alerte utilisant un tableau de bord:**

La surveillance commencerait par l'application d'un mécanisme d'alerte ayant pour but de recenser les États membres accusant des déséquilibres macroéconomiques d'un niveau pouvant poser des problèmes. Le mécanisme d'alerte consisterait en l'examen d'un tableau de bord par des experts.

- Le tableau de bord consisterait en un ensemble d'indicateurs permettant de déceler en temps utile l'apparition de déséquilibres dans différentes parties de l'économie. Il devrait être assez large pour couvrir tout important déséquilibre éventuel et suffisamment sensible pour détecter les déséquilibres à un stade précoce. Il s'agirait très probablement d'indicateurs externes (par exemple la balance des

paiements courants et le taux de change effectif réel) et internes (par exemple l'endettement privé et public)

- La composition du tableau de bord pourrait changer au fil du temps en fonction de l'évolution des menaces pesant sur la stabilité économique ou des progrès de la disponibilité des données.
- Pour chaque indicateur, on définirait et on annoncerait des seuils d'alerte. Ils devraient être considérés comme des valeurs indicatives guidant l'évaluation, mais ne seraient pas interprétés de façon mécanique. Ils seraient complétés par l'exercice du jugement et par une expertise spécifique des pays.

#### **Surveillance préventive basée sur des discussions avec les États membres et des examens approfondis :**

La Commission diffusera régulièrement les résultats du tableau de bord et y joindra un rapport les mettant en perspective. À partir de toutes les informations disponibles, elle dressera la liste des États membres qui paraîtront présenter des risques de déséquilibre.

- Un débat préalable au sein du Conseil et de l'Eurogroupe à propos de cette liste permettra à la Commission de recueillir l'avis des États membres et assurera la transparence des délibérations.
- Au terme du débat, la Commission fera un bilan approfondi de la situation des pays concernés. Il consistera en une analyse détaillée des problèmes sous-jacents des États membres en question ; elle tiendra compte en particulier de la gravité des déséquilibres et des répercussions possibles sur d'autres États membres ainsi que d'une évaluation des programmes de stabilité et de convergence et des programmes nationaux de réforme.
- Si la Commission estime que les déséquilibres macroéconomiques ne posent pas de problème, elle proposera de ne pas prendre d'autres mesures. Si elle juge que ces déséquilibres (ou le risque de leur apparition) existent bel et bien, elle fera des recommandations préventives aux États membres concernés. Conformément au processus de surveillance macrostructurelle et selon la nature du déséquilibre, les recommandations préventives pourraient porter sur les problèmes se posant dans plusieurs domaines de politique publique.

#### **6. Correction des déséquilibres macroéconomiques – procédure de déséquilibre excessif applicable aux États membres de l'UE**

Quand le mécanisme d'alerte signale l'existence de graves déséquilibres dans un État membre, le Conseil peut, sur recommandation de la Commission, adopter des recommandations, fondées sur l'article 121(4) du traité, constatant l'existence d'un déséquilibre excessif et conseillant à l'État membre concerné d'engager une action corrective dans un délai donné.

- Les États membres en situation de déséquilibre excessif seraient soumis à un mécanisme de pression par les pairs. Selon la nature du déséquilibre, les prescriptions pourraient éventuellement porter sur des aspects de la politique budgétaire, salariale, macrostructurelle et macroprudentielle relevant du contrôle des autorités nationales. Après l'ouverture d'une procédure de déséquilibre excessif, l'État membre concerné aura l'obligation d'adopter un plan de mesures correctives avec établissement d'une feuille de route pour sa mise en œuvre.
- En formulant des recommandations correctives, le Conseil fixera un délai approprié qui tiendra compte de la nature, de l'ordre de grandeur et de l'urgence des déséquilibres ainsi que de la capacité des pouvoirs publics à y remédier. Contrairement à la politique budgétaire, les gouvernements nationaux ne contrôlent pas tous les leviers lorsqu'il s'agit de corriger des déséquilibres. La

Commission surveillera l'application des mesures de correction par les États membres concernés, lesquels présenteront régulièrement des rapports d'étape.

- Sur la base d'une recommandation de la Commission, le Conseil conclura, lors de l'expiration du délai initial, si l'État membre concerné a procédé à la correction recommandée. Il y a trois possibilités:
- Si le Conseil décide que l'État membre a engagé une action appropriée et ne présente plus de déséquilibres excessifs, la procédure prendra fin;
- Si le Conseil décide que l'État membre concerné a mené une action appropriée, mais qu'en raison de décalages éventuellement importants entre l'adoption des mesures de correction et ses effets concrets les déséquilibres ne sont pas encore éliminés, la procédure sera temporairement suspendue (l'État membre aura accompli des progrès satisfaisants dans l'action corrective). L'État membre concerné devra alors établir périodiquement des rapports et fera l'objet d'une surveillance jusqu'à la clôture effective de la procédure de déséquilibre excessif.
- Si le Conseil décide que l'action de l'État membre concerné a été insuffisante, il formulera des recommandations révisées, éventuellement assorties de délais plus courts. Pour les États membres de la zone euro, le non-respect répété de cette seconde série de recommandations pourrait entraîner des sanctions.

Un mécanisme de mise en exécution a été proposé à l'intention des pays membres de la zone euro. La Commission souhaite que la portée des mesures d'exécution de la procédure concernant les déséquilibres excessifs soit étendue et qu'elle prévoie des sanctions financières pour les États membres de la zone euro.

- Si un État membre persiste à ne pas se conformer aux recommandations du Conseil pour remédier à des déséquilibres macroéconomiques excessifs, il devra acquitter une amende annuelle jusqu'à ce que le Conseil constate qu'une action corrective a été engagée.
- L'État membre s'exposera aussi en principe à une amende annuelle s'il persiste à ne pas établir un plan de mesures correctives répondant aux recommandations du Conseil, jusqu'à ce que celui-ci constate que cet État membre a présenté un plan correspondant suffisamment à ses recommandations.
- L'amende devrait être égale à 0.1 % du PIB de l'année précédente pour l'État membre concerné. Elle sera adoptée sur proposition de la Commission au moyen d'un mécanisme de vote « à majorité inversée » au Conseil. Celui-ci pourra décider, sur proposition de la Commission, d'annuler ou de réduire l'amende.

**ANNEXE II**  
**DONNÉES DE L'UE SUR LES RÈGLES BUDGÉTAIRES DU LUXEMBOURG ET LE CADRE**  
**BUDGÉTAIRE À MOYEN TERME (CBMT)<sup>44</sup>**

La position de l'Union européenne à propos de la conformité éventuelle du cadre budgétaire luxembourgeois à ses nouvelles obligations dépend d'abord des données dont disposent la Commission européenne et d'autres institutions de l'Union ainsi que des évaluations effectuées par l'UE au moyen de ces données. La compréhension de l'UE et les définitions données aux institutions budgétaires respectives déterminent aussi la conformité. À l'heure actuelle, l'Union européenne utilise sa propre base de données, décrite ci-après, tout en procédant à des évaluations des PSC et en formulant des recommandations à leur propos.

***La base de données de l'UE sur la gouvernance budgétaire interne***

Les services de la Commission ont construit une base de données sur les règles budgétaires internes en vigueur dans les pays de l'UE de 1990 à 2008 en recueillant directement des informations auprès des États membres. Elle englobe toutes les catégories de règles budgétaires numériques (solde, dette, dépenses et règles de recettes) applicables à tous les échelons des pouvoirs publics (central, régional et local ; ensemble des administrations et sécurité sociale). Les informations ont été recueillies lors de deux enquêtes effectuées en 2006 et 2008. En se basant sur un indice de force de la règle budgétaire<sup>45</sup> pour chacune d'entre elles, on a construit un indice exhaustif et variant dans le temps des règles budgétaires pour chaque État membre ; cela en résumant les indices de force des règles budgétaires en vigueur dans l'État membre respectif pondérés par le degré de couverture des finances des administrations par la règle respective. Le tableau ci-dessous, qui contient les données sur les règles budgétaires applicables à l'État central au Luxembourg, est tiré de la base de données. Le rang de classement des indices des pays de l'UE est présenté au graphique 2 ci-après.

---

<sup>44</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/db\\_indicators/article16351\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/db_indicators/article16351_en.htm)

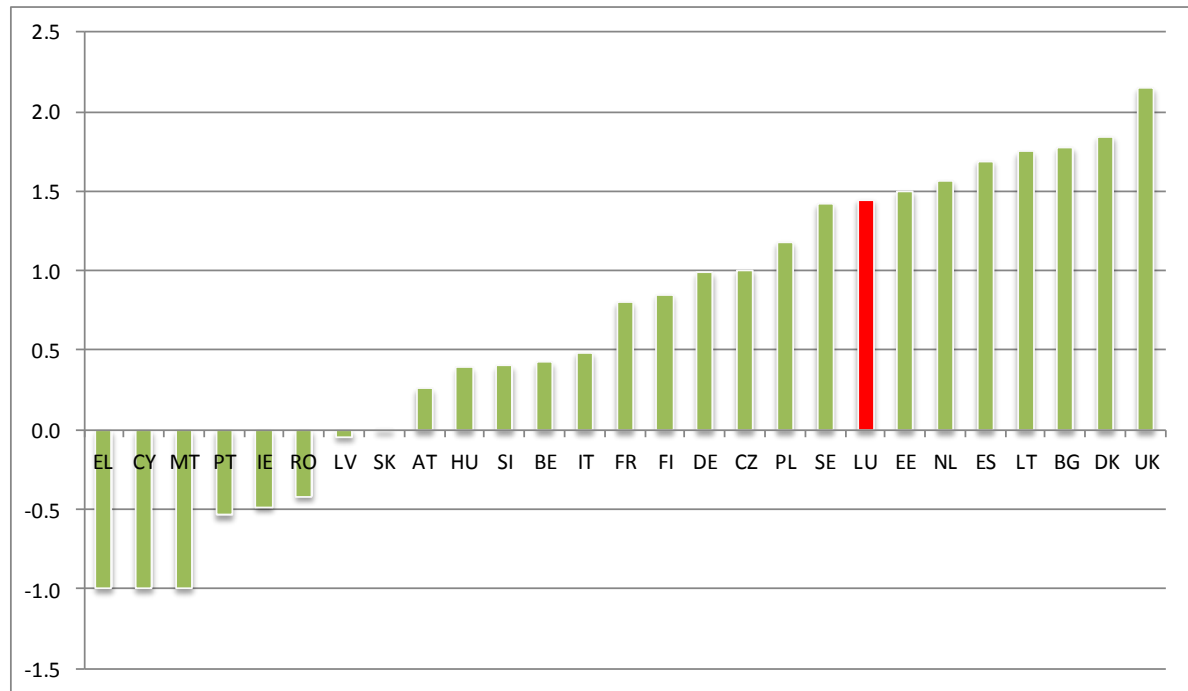
<sup>45</sup> Les sous-critères utilisés pour construire l'indice de force des règles budgétaires sont le fondement légal, l'existence d'un organisme de suivi, d'un mécanisme d'alerte, d'un organisme d'exécution, d'actions en cas de non conformité et de clauses de sauvegarde ainsi que la visibilité médiatique. Voir la note distincte sur la construction de l'indice.

**Table 1. Les règles budgétaires au Luxembourg (État central, 2008)**

Catégorie	Objectif/contrainte	Description	Système comptable	Cadre temporel (années)	Base légale	Organe de surveillance	Organe d'exécution	Mesure d'exécution	Exclusions	En vigueur depuis...	En vigueur jusqu'à...	Informations supplémentaires
Règle de dette	Plafonnement de la dette par rapport au PIB	L'État central maintient la dette publique à un bas niveau. Possibilité d'émettre de nouveaux emprunts pour financer des projets d'infrastructures ferroviaires (pas d'objectif officiel quantifié, mais objectif implicite)	Comptabilité budgétaire comprenant les dépenses en capital (investissements)	Pluriannuel	Accord de coalition	Aucun	Aucun	Oui	pas de mesures prédéfinies	cette règle spécifique a été introduite en 2004, mais des règles similaires étaient en vigueur de 1990 à 2003	2008 +	
Règle de dépenses	Taux de croissance des dépenses nominales	Pendant une législature, la hausse des dépenses publiques est maintenue à un taux compatible avec les perspectives de croissance économique à moyen terme (pas d'objectif officiel quantifié, mais objectif implicite)	Comptabilité budgétaire comprenant les dépenses en capital (investissements)	Pluriannuel	Accord de coalition	Aucun	Aucun	Non	Pas de mesures prédéfinies	1999	2008 +	1999 est le point de départ du programme du gouvernement précédent

Source: Base de données de l'UE sur la gouvernance budgétaire interne

**Graphique 1. Indice normalisé des règles budgétaires (2008)**



Source: Base de données de l'UE sur la gouvernance budgétaire interne

L'article 5 du projet de Directive du **Conseil** sur les obligations relatives aux cadres budgétaires (ou fiscaux) des États membres définit un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) comme l'ensemble des mécanismes, procédures et institutions qui guident la conduite de la politique budgétaire des administrations. Il s'agit des cadres de dépenses, mais aussi d'autres éléments (contraintes portant sur les recettes, procédures et institutions en rapport avec le cadre).

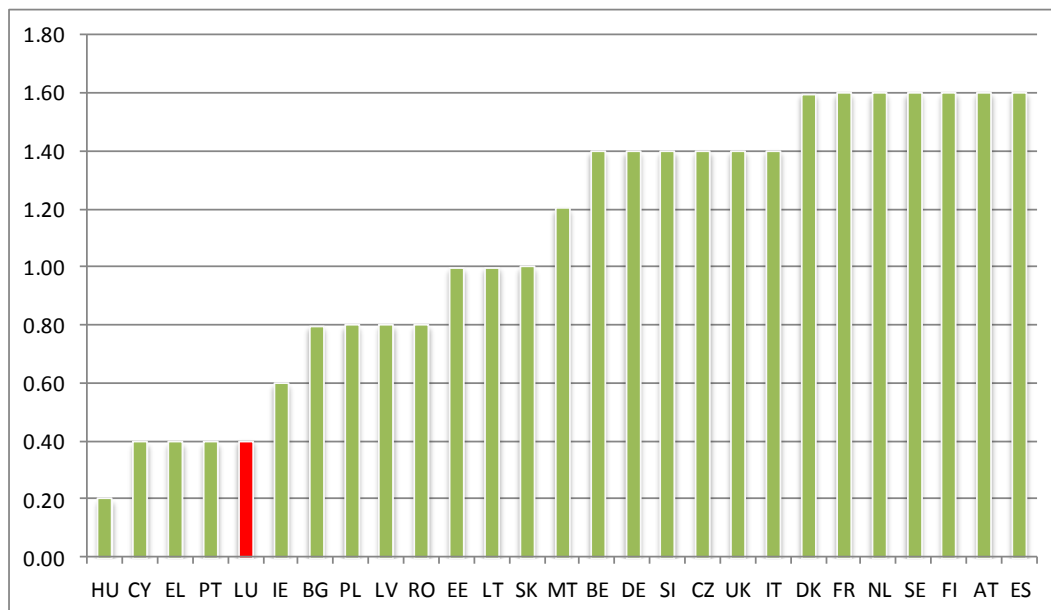
Les **CBMT** sont les instruments qui permettent d'étendre l'horizon de la politique budgétaire au-delà du calendrier annuel. Même si, dans tous les États membres, l'adoption du budget annuel constitue l'étape où les décisions cruciales sont prises, la plupart des mesures en ce domaine ont des conséquences budgétaires qui vont au-delà du cycle budgétaire annuel. Une perspective limitée à un an n'est donc pas une bonne base pour une saine gestion budgétaire. C'est la principale raison de l'adoption par une majorité de pays de l'UE d'un CBMT pour la programmation budgétaire.

Comme pour les règles budgétaires, on a résumé les informations tirées des enquêtes de l'UE sous forme d'un indice composite permettant d'évaluer la qualité des CBMT. Conçu à l'origine en 2006, l'indice a été révisé et actualisé en 2008. À l'instar de l'indice des règles budgétaires, il repose sur des informations communiquées par les États membres. Il mesure la qualité des CBMT au moyen de cinq critères:

- (i) Existence d'un CBMT interne.
- (ii) Liens entre les objectifs budgétaires pluriannuels et l'établissement du budget.
- (iii) Participation des parlements nationaux à l'élaboration des plans budgétaires à moyen terme.
- (iv) Existence de mécanismes de coordination entre les différents échelons publics avant l'élaboration du CBMT.
- (v) Existence d'un mécanisme de suivi et de mise en exécution des objectifs pluriannuels.

Le Luxembourg fait partie du groupe limité à cinq pays (comprenant aussi la Grèce, Chypre, la Hongrie et le Portugal) qui a déclaré en 2008 ne pas disposer d'un CBMT. Cela explique son faible score dans le classement des indices CBMT des pays de l'UE figurant au graphique 2.

**Graphique 2. Indice des cadres budgétaires à moyen terme (point médian en 2008)**



Source: Base de données de l'UE sur la gouvernance budgétaire interne ; les abréviations utilisées pour les pays sont données à la fin de l'annexe.

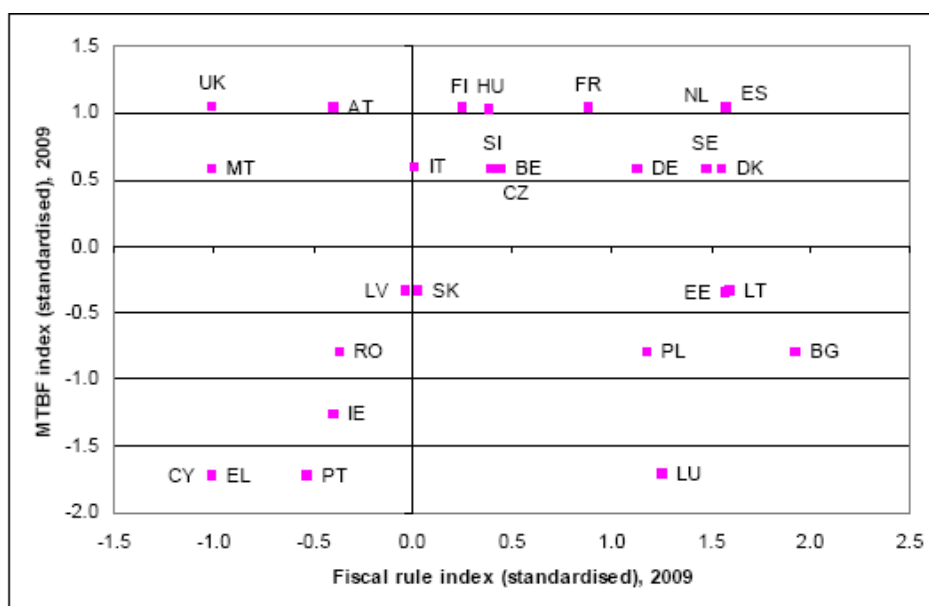
Sachant que le Luxembourg n'a pas de CBMT, son score indiciel a été relevé en se référant aux paramètres suivants: élaboration et statut du PSC, suivi de l'opinion du Conseil sur le PSC, surveillance de l'application du PSC, budgets supplémentaires et rectificatifs (voir tableau 3).



***Évaluation macrobudgétaire et opinion du Conseil sur le PSC 2009-2010***

A partir des informations contenues dans la base de données sur la gouvernance budgétaire (règles budgétaires et CBMT), la Commission européenne a calculé les indices respectifs et placé tous les pays membres de l'UE dans quatre quadrants indiquant la qualité de leurs cadres budgétaires. Le Luxembourg (avec cinq autres pays: Bulgarie, Estonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie) se trouve dans le quadrant où le cadre basé sur des règles est au-dessus de la moyenne et le cadre de programmation à moyen terme en dessous (voir graphique 4 ci-après).

La Commission a estimé qu'au Luxembourg les règles budgétaires en vigueur et le CBMT ne semblaient pas jouer un rôle significatif, à l'exception de la programmation pluriannuelle des dépenses en capital. Toutefois, selon sa conclusion, cela ne semble pas avoir entraîné des dérapages budgétaires significatifs dans le passé. Le PSC 2009-2010 n'annonçait pas de projets dans ce domaine et l'opinion du Conseil sur ce programme ne recommandait pas au gouvernement luxembourgeois d'améliorer son cadre budgétaire.

**Graphique 3. Indices des règles budgétaires et des CBMT dans les pays de l'UE en 2009**

<sup>1</sup> See 2006 and 2009 Public Finance Report for further details on this methodology.

<sup>2</sup> See the 2007 for details on this methodology applied to domestic MTBFs.

<sup>3</sup> At present, the last available year in the fiscal governance database is 2008. The 2009 data has not yet been introduced in the fiscal governance database due to resource constraints. However, this update of the dataset up to 2009 is expected to be effective in the coming weeks.

<sup>4</sup> Higher values of these indices indicate higher quality of rules and MTBFs.

Source: Commission européenne

*MTBF index...*: indice CBMT (standardisé), 2009

*Fiscal rule index...*: indice des règles budgétaires (standardisé), 2009

<sup>1</sup> on trouvera des précisions sur cette méthodologie dans les rapports 2006 et 2009 sur les finances publiques

<sup>2</sup> voir le rapport 2007 pour des précisions sur cette méthodologie appliquée aux CBMT internes

<sup>3</sup> actuellement, 2008 est la dernière année disponible dans la base de données sur la gouvernance budgétaire.

Les données 2009 n'ont pas encore été intégrées à cette base en raison de contraintes de ressources.

Toutefois, l'actualisation de la base de données jusqu'en 2009 devrait être imminente.

<sup>4</sup> quand la valeur de ces indices est élevée, cela indique une qualité supérieure des règles et des CBMT

### **Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité**

À l'heure actuelle, la procédure de déficit excessif s'applique à 24 pays membres de l'UE. Le Luxembourg est l'un des trois qui ne sont pas dans ce cas. Cela constitue en soi un bon indicateur de la situation financière du pays. Dans le rapport de 2010 sur l'application du PSC à la situation de crise et sur l'évolution actuelle du Luxembourg, établi conformément à l'article 126(3), la Commission a conclu au respect des critères de déficit et de dette prévus par le traité.

Au regard des évaluations et des données de l'UE, le cadre budgétaire du Luxembourg apparaît assez efficace pour n'avoir pas causé « de dérapage budgétaire significatif dans le passé ». Les principaux critères de Maastricht sont respectés et les finances publiques gérées de façon responsable. Mais cela peut être aussi dû à d'autres facteurs que les règles budgétaires et le CBMT. En outre, le nouveau dispositif

GOV/PGC/SBO(2011)8

législatif de la Commission européenne énonce des obligations explicites en matière de cadre budgétaire auxquelles le Luxembourg ne satisfait pas actuellement.

**Abréviations des États membres de l'UE**

AT	Autriche
BE	Belgique
BG	Bulgarie
CY	Chypre
CZ	République tchèque
DE	Allemagne
DK	Danemark
EE	Estonie
EL	Grèce
ES	Espagne
FI	Finlande
FR	France
HU	Hongrie
IE	Irlande
IT	Italie
LT	Lituanie
LU	Luxembourg
LV	Lettonie
MT	Malte
NL	Pays-Bas
PL	Pologne
PT	Portugal
RO	Roumanie
SE	Suède
SI	Slovénie
SK	Slovaquie
UK	Royaume-Uni