

**A V I S**

**de la Chambre des Fonctionnaires  
et Employés publics**

**sur**

**le projet de loi**

**sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat**

Par dépêche du 18 décembre 1995, Monsieur le Ministre du Budget a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Malgré l'intitulé vague du projet, celui-ci a essentiellement pour but de remplacer la loi du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat, telle qu'elle a été modifiée plusieurs fois dans la suite. Celle-ci était sans doute une bonne loi, puisqu'elle a permis de gérer correctement les finances publiques pendant une soixantaine d'années. En sera-t-il de même en ce qui concerne les nouvelles dispositions?

\* \* \*

Parmi les innovations majeures du projet de loi figure l'introduction - à côté de la comptabilité traditionnelle dite budgétaire (à compléter par une comptabilité des engagements) - d'une comptabilité générale (article 15), à tenir "*suivant les principes de la comptabilité en partie double*" et comprenant "*des comptes de produits et de charges ainsi que des comptes de bilan*" (article 17). La structure du plan comptable et les modalités des deux comptabilités seront arrêtées par le ministre ayant le budget dans ses attributions (article 15). Or, suivant l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi (page 5), "*l'introduction d'une comptabilité privée ne se fera évidemment que progressivement*", de nombreux problèmes techniques restant à résoudre. Faut-il en conclure que ce volet de la réforme - dont le service responsable n'est d'ailleurs désigné nulle part dans le projet de loi - restera longtemps encore, voire toujours, sans effet? Autrement dit, quand sera-t-il enfin possible de faire des calculs coûts/efficacité des opérations de l'Etat - dans la mesure où un tel calcul s'avère utile et faisable s'entend. L'impossibilité de ce faire serait extrêmement regrettable, parce qu'elle priverait les contrôleurs financiers (nouvelle fonction prévue à l'article 26) d'un moyen indispensable à la vérification de l'économicité des dépenses de l'Etat (notion qui reste d'ailleurs à définir dans la loi - cf. page 6, paragraphe 3 ci-après), laquelle est pourtant mise en avant comme autre objectif primordial du projet de loi.

\* \* \*

A en juger d'après l'exposé des motifs (page 3), la création de la fonction de contrôleur financier serait une conséquence inéluctable du projet de réforme de la Chambre des Comptes, élaboré par la Chambre des Députés parallèlement au projet de refonte de la législation sur la comptabilité de l'Etat. Dans le cadre de cette réorganisation, la Chambre des Comptes monterait en grade pour devenir une Cour des Comptes, mais elle perdrait au change ses importantes attributions actuelles en matière de visa préalable des dépenses de l'Etat. Pour combler ce vide, il est proposé de mettre en place un nouveau système de contrôle interne, qui serait à confier à des fonctionnaires de l'administration gouvernementale ou d'autres administrations, affectés ou détachés à l'Inspection Générale des Finances. Ces fonctionnaires, habilités à porter le titre de "*contrôleur financier*", seraient placés auprès des différents départements ministériels par décision conjointe du ministre ayant le budget dans ses attributions et du ministre du ressort (article 108).

Afin de permettre le démarrage du nouveau système dès le 1er janvier 1997, dans un premier groupe de quatre départements ministériels, les dispositions transitoires du projet de loi (article 111) prévoient la possibilité de procéder en 1996, en dehors du "*numerus clausus*", à l'engagement de cinq contrôleurs financiers - preuve supplémentaire que le Gouvernement ne maîtrise pas l'état des effectifs. Bien que, dans ses dispositions diverses, le projet de loi prescrive lui-même - à l'instar de la législation actuelle - que tous les projets susceptibles de grever le budget de l'Etat doivent être accompagnés d'un exposé des dépenses nouvelles ou des dépenses supplémentaires et, en cas de réalisation sur plusieurs exercices, d'un état pluriannuel des dépenses prévisionnelles (article 94), on cherche en vain la moindre information à ce sujet dans l'exposé des motifs et dans le commentaire des articles du projet sous avis. Tout porte cependant à croire qu'en fin de compte, lorsque tous les départements ministériels tomberont sous le nouveau régime, la cohorte des contrôleurs financiers se comptera par dizaines. Le nouveau système sera-t-il efficace pour autant?

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se permet d'exprimer de graves appréhensions à cet égard. Comme les fonctionnaires à recruter pour la nouvelle fonction ne bénéficieront, en dehors du titre de "*contrôleur financier*", d'aucun avantage (article 108), il est d'abord fort douteux que les candidats pour cette tâche particulièrement difficile et ingrate soient légion. Même si, contre toute attente,

les candidats au poste de contrôleur financier pouvaient être trouvés en nombre suffisant, il faudrait craindre que la procédure de désignation prévue par ledit article 108 n'aboutisse guère à la sélection du candidat le plus compétent, car le ministre du ressort - dont l'accord est indispensable pour la nomination à faire conjointement avec le ministre ayant le budget dans ses attributions - a tout intérêt à être contrôlé avec un minimum de rigueur. Il paraît ensuite naïf de penser qu'un contrôle financier sérieux puisse être exercé par une personne agissant à titre individuel, alors que l'histoire des institutions montre que, pour éviter dans la mesure du possible toutes sortes de pressions, le pouvoir de décision doit dans ce domaine être confié à des organes de trois membres au moins. Enfin et surtout, les décisions des contrôleurs financiers seraient loin d'avoir une portée comparable à celles de la Chambre des Comptes: au cas où celle-ci refuse définitivement, après délibération du Gouvernement en conseil, de viser une ordonnance de paiement sans observation, le différend ne peut être tranché que par le Comité du Contentieux du Conseil d'Etat (article 25 de la loi actuelle); sous l'empire de la loi projetée (article 62), il suffirait en revanche d'un "*arrêté motivé*" du ministre compétent - à communiquer au ministre ayant le budget dans ses attributions et à la (future) Cour des Comptes - pour balayer les réticences d'un contrôleur financier qui oserait jouer les trouble-fête.

Aussi faut-il espérer que ce n'est pas ce dernier aspect du problème que les auteurs avaient à l'esprit lorsqu'ils ont affirmé, à la page 2 de l'exposé des motifs, que le projet de loi " *vise ... à adapter notre système budgétaire et comptable aux exigences du monde actuel*". Le même passage de l'exposé des motifs continue d'ailleurs à justifier les changements proposés en alléguant qu'"*il s'agit d'améliorer l'image de marque de l'Administration en simplifiant les procédures administratives afin d'aboutir notamment à une réduction des délais de paiement*". Force est toutefois de constater que, suivant la loi actuelle (article 28), la Chambre des Comptes est tenue de viser dans un délai de 10 jours, avec ou sans observations, les ordonnances de paiement lui soumises. Conformément à l'article 61 du projet de loi sous avis, les contrôleurs financiers disposeraient par contre d'un délai de chaque fois 14 jours pour accorder ou refuser leur visa au sujet, d'abord, d'une proposition d'engagement et, ensuite, d'une ordonnance de paiement, ce qui porterait à un total de 28 jours le délai réservé à l'avenir au contrôle interne d'une dépense de l'Etat!

En dépit de toutes les attaques sournoises dont il est régulièrement la cible, le contrôle préalable des dépenses de l'Etat par l'actuelle Chambre des Comptes paraît donc en définitive non seulement moins onéreux, mais également et surtout plus efficace que le nouveau mécanisme de contrôle prévu par le projet de loi. En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit se prononcer contre le changement en question, qui - en permettant aux cigales de chanter sur tous les tons - risque de conduire notre pays rapidement à des surprises financières et budgétaires.

\* \* \*

Les dispositions proposées au sujet du Service de la Trésorerie soulèvent à leur tour des questions inquiétantes. En effet, pour satisfaire au principe de la séparation du comptable (contrôleur) et du caissier (contrôlé), la loi du 27 juillet 1936 concernant la comptabilité de l'Etat (articles 63 et suivants) a divisé l'ancienne Recette Générale, organisée par une loi du 15 mai 1914, en deux services distincts: la Caisse Générale, que la loi a confiée à la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat (considérée comme comptable de l'Etat), et le Service de la Trésorerie, rattaché au Ministère des Finances. Depuis lors, la mission de la Caisse Générale comprend toutes les opérations de caisse et la conservation des fonds et des titres; suivant une convention passée avec l'Institut Monétaire Luxembourgeois, la Caisse Générale concourt en outre à l'émission des signes monétaires luxembourgeois. Le Service de la Trésorerie est chargé, en revanche, de la comptabilité générale ainsi que de la surveillance de la gestion de la Caisse Générale et des autres comptables de l'Etat.

Sous prétexte de vouloir rendre plus efficace l'exercice des missions dévolues au Service de la Trésorerie, le projet de loi propose d'abandonner la séparation des deux services et de rattacher la Caisse Générale au Service de la Trésorerie. Dorénavant, celui-ci serait constitué de trois sections: une section trésorerie (dite "*front-office*"), une section comptabilité (dite "*back-office*") et une section contrôle, cette dernière étant chargée - en plus du contrôle de tous les comptables (ordinaires et extraordinaires) - de la surveillance des deux premières sections.

Il est quand même surprenant que le législateur de 1936 n'ait pas pensé à cette solution archisimple. En réalité, s'il s'est obstiné à répartir

les tâches de comptable et de caissier entre deux services bien distincts, c'est qu'il a jugé nécessaire, au regard des énormes sommes en jeu, de donner une priorité absolue à la sécurité des opérations financières de l'Etat. Celle-ci ne saurait en effet être assurée si le comptable et le caissier dépendent d'un seul et même chef (que le projet de loi veut d'ailleurs - très curieusement - soustraire à la compétence du contrôleur financier en ce qui concerne les recettes provenant de l'émission d'emprunts et du placement de fonds disponibles). Le titre - fort prestigieux - de directeur du trésor a été créé pour résoudre des problèmes de préséance entre les fonctionnaires du Ministère des Finances. Faut-il maintenant remplir à tout prix ce ministère-tiroir? La Chambre se refuse à suivre le Gouvernement sur cette voie périlleuse, ce d'autant plus que le projet de loi proclame lui-même solennellement l'incompatibilité entre les fonctions de trésorier, de comptable et de contrôleur (article 101).

Si, dans le cadre du présent avis, la Chambre doit forcément s'en tenir aux problèmes les plus importants, elle estime cependant que les questions suivantes méritent encore d'être soulevées (dans l'ordre de leur apparition dans le texte du projet de loi).

1. C'est à bon escient que le projet tend à prescrire une subdivision du budget en titres, chapitres, sections et articles (article 3). S'il définit les titres et les articles, il n'en va pas de même pour les chapitres et sections. Ces subdivisions devraient cependant avoir toujours et partout le même contenu et correspondre respectivement aux départements ministériels et aux services publics, une section devant rassembler tous les crédits votés pour un seul et même service public. Point n'est besoin de souligner que cette dernière question s'avère essentielle au regard de l'interdiction, sauf en vertu d'une loi, de transférer des crédits entre sections, c'est-à-dire entre services publics (article 20).
2. Le projet de loi prévoit que le compte général "*porte sur l'ensemble des recettes et dépenses de l'Etat ... ainsi que sur les fonds spéciaux*" (article 12). Pourquoi donc, contrairement à la pratique actuelle, ne devrait-il à l'avenir plus rendre compte de la gestion des fonds déposés dans les caisses de l'Etat, alors que ces fonds seraient en principe soumis aux mêmes règles que les fonds de l'Etat (article 90)?

3. L'exposé des motifs cite l'introduction du principe d'économicité comme un des principaux objectifs visés par le projet de loi. Celui-ci prévoit effectivement que "*l'ordonnateur doit utiliser les crédits budgétaires dans une optique d'économicité*" (article 25), mais sans définir cette notion susceptible d'interprétations diverses. Une telle lacune permettrait sans doute des empoignades spectaculaires si le non-respect du principe comportait des sanctions. Or, tant en matière de dépenses qu'en matière de recettes non fiscales, la tâche du contrôleur financier consistera sur ce point, non pas à vérifier le respect du principe d'économicité, mais uniquement à "*constater ... le respect des procédures visant à mettre (le principe) en oeuvre*" (article 26), procédures qui ne sont cependant déterminées nulle part dans le projet de loi. Qui plus est, afin d'éviter tout malentendu fâcheux, les auteurs du projet de loi ont tenu à préciser dans le texte même que les observations du contrôleur financier en rapport avec le principe d'économicité n'auront pas pour effet de suspendre la procédure de l'engagement ou de l'ordonnancement d'une dépense publique. Voilà qui est clair! Entre politiciens, on aboie (pour jeter de la poudre aux yeux du contribuable), mais on ne se mord pas. Ne conviendrait-il quand même pas de sauver un reste de pudeur et de biffer purement et simplement les dispositions hypocrites précitées?
4. En énumérant les principales innovations du projet de loi, l'exposé des motifs mentionne par ailleurs la possibilité d'accorder à l'un ou l'autre service public une plus grande autonomie financière (articles 78 et 79). Il s'agit sans doute là d'une proposition qu'il faut en principe saluer. Toutefois, comme il n'est pas envisagé de doter les services en question d'une personnalité juridique propre, distincte de celle de l'Etat, ni de suspendre à leur égard les règles fondamentales en matière budgétaire et comptable (sauf à prévoir certaines dérogations nécessitées par la nature de leur activité), il paraît inadmissible de les retirer du budget et du compte de l'Etat. Les opérations financières de ces services devraient en effet continuer à figurer dans les documents budgétaires et comptables de l'Etat, sous forme de budgets annexes, à l'instar du budget spécial des chemins de fer avant la nationalisation de ceux-ci (voir à ce sujet l'article 44 de la loi actuelle).
5. Par ailleurs, la Chambre constate que le projet sous avis tend à généraliser une mesure particulière introduite par la loi budgétaire pour 1995 et permettant l'inscription au budget pour ordre de re-

cettes destinées au financement de dépenses déterminées à charge d'un fonds spécial (article 88). L'exposé des motifs présente cette possibilité comme une exception, à autoriser par une loi spéciale. La Chambre estime qu'il s'agit là d'une entorse très grave au principe de l'universalité budgétaire, pourtant réaffirmé solennellement à l'article 4 du projet de loi. Aussi doit-elle insister pour que cesse cette magouille budgétaire qui consiste à effectuer, par l'intermédiaire du budget pour ordre, des opérations qui ne sont pas réalisées pour le compte de tiers, mais pour le compte de l'Etat, et ce dans le seul but de réduire le total apparent des dépenses budgétaires.

6. Finalement, afin de mettre les membres du personnel actuel de la Caisse Générale de l'Etat - laquelle doit cesser d'exister au moment de l'entrée en vigueur de la future loi - à l'abri de toute répercussion négative de leur changement d'administration obligatoire sur le développement de leur carrière future, la Chambre propose de compléter les dispositions transitoires du projet sous avis par un ajout ayant la teneur suivante:

*"La carrière des fonctionnaires de la Caisse Générale de l'Etat en place au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi ne peut évoluer moins favorablement dans les cadres où ils seront intégrés que dans le cadre actuel de leur service. Si un de ces fonctionnaires n'obtenait de promotion ou d'avancement en grade qu'à une date ultérieure à celle à laquelle il aurait pu en bénéficier dans le cadre de la Caisse Générale de l'Etat, ce fonctionnaire peut obtenir sa promotion ou son avancement, dans son nouveau cadre, par dépassement des pourcentages prévus pour sa carrière."*

Comme le personnel en question se trouve dans l'ignorance totale du sort qui lui sera réservé, la Chambre insiste pour que les intéressés aient le choix de l'administration d'affectation, compte tenu évidemment des vacances d'emploi. Le fait de laisser les agents en question dans l'ignorance de ce qui sera leur avenir professionnel est en effet contraire aux principes de bonne gestion du personnel.



Au terme de cet avis, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut s'empêcher de rappeler le célèbre mot d'un ministre des finances, vrai homme politique: "*Faites-moi de bonnes politiques, et je vous ferai de bonnes finances*". En effet, en faisant de bonnes politiques, un Gouvernement n'a pas besoin de changer les règles du jeu budgétaire afin de créer l'illusion de faire de bonnes finances.

Ainsi délibéré en séance plénière le 5 novembre 1996.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN