

Rapport spécial

sur l'adaptation du budget voté
des grands projets d'infrastructure



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

1	INTRODUCTION	3
2	DÉFINITIONS.....	4
2.1	LE PROJET/OUVRAGE	4
2.2	LE MARCHÉ PUBLIC.....	4
2.3	L'ENGAGEMENT.....	4
2.4	AGENCEMENT ENTRE PROJETS, MARCHÉS ET ENGAGEMENTS.....	4
2.5	LE DÉPASSEMENT	5
2.6	LES HAUSSES LÉGALES	5
3	L'ADAPTATION DU BUDGET À L'INDICE DES PRIX DE LA CONSTRUCTION.....	5
3.1	INTRODUCTION	5
3.2	LE PROFIL DES DÉPENSES	7
4	LES PRATIQUES EXISTANTES	8
4.1	L'ÉTAT EST MAÎTRE D'OUVRAGE.....	8
4.1.1	<i>L'Administration des Bâtiments publics</i>	8
4.1.2	<i>L'Administration des Ponts et Chaussées</i>	8
4.2	L'ÉTAT N'EST PAS MAÎTRE D'OUVRAGE	8
4.2.1	<i>Le ministère des Transports</i>	8
4.2.2	<i>Le ministère de la Famille</i>	9
4.2.3	<i>Le ministère de la Santé</i>	9
4.3	CONCLUSIONS.....	10
5	LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR	10
5.1	L'ENGAGEMENT À LA BASE DU SUIVI DES PROJETS	10
5.2	L'ADAPTATION À L'INDICE DES PRIX DE LA CONSTRUCTION	11
5.3	EXPLICATION DE LA MÉTHODE.....	11
5.4	UN EXEMPLE CONCRET	12
5.5	APPLICATION UNIFORME DE LA MÉTHODE	13

1 Introduction

L'article 99 de la Constitution précise que

*« [...] toute réalisation au profit de l'Etat d'un **grand projet d'infrastructure** ou d'un **bâtiment considérable, tout engagement financier** important de l'Etat doivent être autorisés par une loi spéciale. Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise - Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale [...] ».*

L'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat fixe ce seuil à 7.500.000 EUR et détermine en même temps l'indice de référence à appliquer à ce seuil :

*(1) [...] c) - toute réalisation au profit de l'Etat d'un **projet d'infrastructure** ou d'un **bâtiment** dont le coût total dépasse la somme de 7.500.000 (sept millions cinq cent mille) euros;*

*d) - **tout autre engagement financier**, y compris les garanties de l'Etat, dont le montant dépasse la somme de 7.500.000 (sept millions cinq cent mille) euros; [...]*

(2) Ces montants correspondent à la valeur 503,26 de l'indice annuel des prix à la construction. Ils peuvent être adaptés périodiquement par règlement grand-ducal sans que cette adaptation ne puisse dépasser la variation constatée de l'indice annuel des prix à la construction.

Chaque année, depuis 1983, la loi concernant le budget des recettes et de dépenses de l'Etat établit le contrôle par la Cour des comptes des marchés y ayant trait. Pour ne citer que l'exemple le plus récent, l'article 18 de la loi budgétaire 2002 :

*Art. 18.- **Marchés publics : décompte final***

Pour tous les marchés publics de travaux et de fournitures relatifs à un bâtiment, à une route ou à un pont d'un coût dépassant 7.500.000 euros, le décompte final doit comporter la comparaison, par corps de métier, du devis, du prix convenu et du coût final. En cas de dépassement du devis et du prix convenu, les hausses légales sont à indiquer séparément. Une justification est à fournir pour tous les dépassements excédant les hausses légales. Ce décompte est contrôlé par la Cour des comptes et est soumis à la Chambre des députés avec les observations éventuelles de la Cour des comptes.

D'emblée, certaines remarques s'imposent :

- La terminologie empruntée n'est pas sans équivoque. La Constitution parle de *projets d'infrastructure*, les lois budgétaires successives de *marchés publics de travaux et de fournitures*. Le projet de loi 4635 concernant le régime des marchés publics de travaux, de fournitures et de services se réfère à la notion d'*ouvrage*.
- En conséquence, les notions de *dépassement* et de *hausses légales* sont difficiles à circonscrire et il importe de définir clairement leur portée.
- De plus, la pratique a vu émerger une technique dont la base légale n'est pas toujours établie, à savoir l'adaptation progressive du budget voté à l'indice des prix de la construction. Cette technique est de nature à réduire les recours au législateur pour les demandes de suppléments de crédit.

Le présent rapport analyse les pratiques actuelles en la matière et propose un modèle d'adaptation qui répond aux critères de la légalité et de l'économicité.

2 Définitions

2.1 Le projet/ouvrage

Les auteurs du projet de loi 4635 ont défini l'**ouvrage** par :

le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiments ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique.

Cette notion rejoint celle de **projet d'infrastructure** utilisée dans l'article 99 de la Constitution. Les projets/ouvrages concernés sont ceux qui dépassent le seuil de 7.500.000 EUR et qui de ce fait doivent être autorisés par une loi spéciale. Un tel projet/ouvrage doit faire l'objet d'un décompte conformément aux dispositions de l'article 18 de la loi budgétaire précitée.

2.2 Le marché public

Le projet de loi susmentionné définit les marchés publics comme :

des contrats à titre onéreux, conclus par écrit entre, d'une part, un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de services et, d'autre part, un pouvoir adjudicateur et ayant comme objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation d'un service.

Ainsi défini, le marché est un engagement juridique repris en comptabilité par un ou plusieurs engagements comptables.

2.3 L'engagement

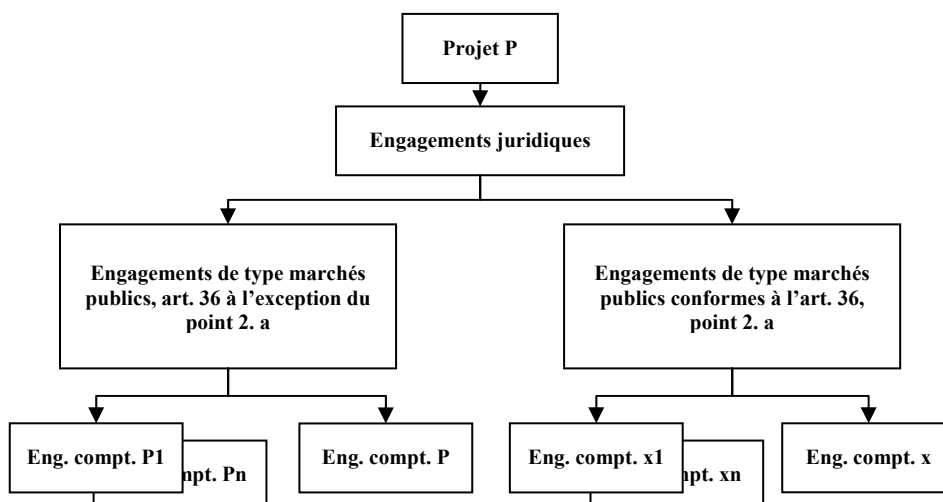
La loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat définit l'engagement comme suit:

Art. 19. (1) L'engagement d'une dépense est l'acte par lequel l'Etat, représenté par un membre du Gouvernement ou son délégué, crée ou constate à son encontre une obligation dont résultera une dépense à charge du budget.

L'engagement ainsi décrit est un engagement comptable destiné à réserver les crédits budgétaires nécessaires.

2.4 Agencement entre projets, marchés et engagements

Les notions de projet, de marché et d'engagement sont étroitement liées entre elles.



L'analyse de la situation actuelle montre que certaines administrations utilisent déjà la notion de projet et que les projets peuvent donner lieu à un ou plusieurs engagements juridiques qui se traduisent alors en comptabilité par un ou plusieurs engagements comptables.

2.5 Le dépassement

Dans son avis du 21 mars 2001 au sujet de l'interprétation à donner à la notion de "loi spéciale" dans le contexte de l'article 99 de la Constitution, la Cour des comptes a considéré le dépassement comme une notion ex ante:

2) [...] *Le Gouvernement doit informer dans les meilleurs délais le législateur d'un éventuel dépassement des seuils en question. En effet, une autorisation ex post du législateur ou une autorisation intervenant alors que le gros des travaux a été effectué ou la majeure partie des engagements a été consommée, serait contraire à l'esprit de l'article 99 de la Constitution qui suppose **une autorisation spéciale ex ante** de la Chambre des députés.*

3) *Tout dépassement du coût global prévu dans une loi spéciale adoptée en vertu de l'article 99 de la loi fondamentale doit être autorisé par la Chambre des députés sous forme d'une loi. En effet, le législateur a autorisé l'exécutif à **engager** des deniers publics pour un objet précis à concurrence du montant inscrit dans la loi spéciale initiale. Si ce montant se trouve dépassé, le législateur devra en toute logique donner une nouvelle autorisation pour des dépenses supplémentaires et modifier la loi spéciale en conséquence.*

2.6 Les hausses légales

Les hausses légales interviennent au niveau de la modification des contrats. Elles s'appliquent aux marchés conclus avec un ou plusieurs fournisseurs qui peuvent, dans les limites de l'article 37 du règlement grand-ducal modifié du 2 janvier 1989 portant entre autres institution d'un cahier général des charges applicables aux marchés publics de travaux et de fournitures pour compte de l'Etat, invoquer le droit d'adapter les montants facturés et d'excéder ainsi l'engagement contractuel initial.

Les hausses légales ne sont pas à confondre avec l'adaptation progressive d'un projet dans sa totalité.

Les hausses légales et l'adaptation progressive d'un projet se distinguent entre autres par la période à laquelle elles s'appliquent. L'adaptation progressive d'un projet couvre l'évolution des prix entre l'établissement des devis et la réception définitive de l'ouvrage, tandis que les hausses légales s'appliquent aux contrats individuels constituant le projet et s'étendent à la période entre l'engagement et la facture définitive.

3 L'adaptation du budget à l'indice des prix de la construction

3.1 Introduction

Par le biais d'une loi spéciale, le législateur décide de l'enveloppe budgétaire qui est mise à la disposition de l'exécutif. En principe, cette autorisation est claire et limitée au montant inscrit dans la loi (budget voté).

Et pourtant, les délais qui peuvent apparaître entre les devis estimatifs et le vote de la loi ou entre le vote et les premiers engagements ainsi qu'entre les différents engagements subséquents sont souvent importants et il serait peu judicieux de ne pas considérer les changements de prix intervenus entre-temps.

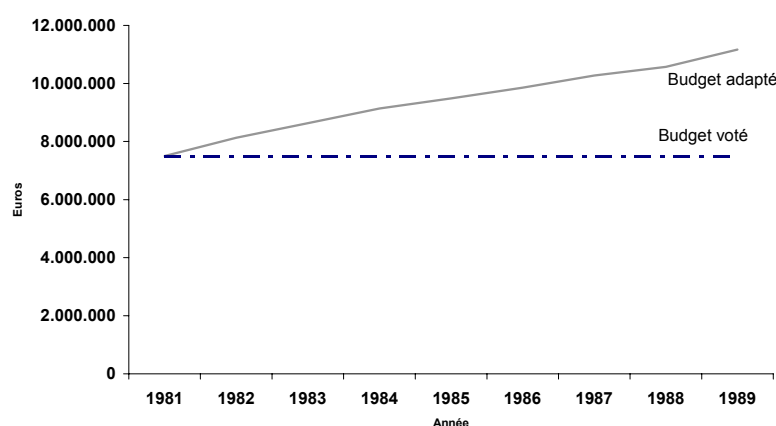
C'est à ce niveau que l'adaptation entre en jeu. En ajustant les budgets disponibles à l'indice des prix de la construction au fur et à mesure que le temps s'écoule, l'enveloppe financière du projet s'accroît sans qu'un nouveau recours au législateur ne devienne nécessaire.

Tableau 1 : comparaison des profils de dépenses

Année		1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Budget voté	Budget voté	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000
Engagements	E1	3.000.000								
	E2	2.000.000								
	E3	500.000								
	E4	2.000.000								
	Total des engagements d'une année	0	3.000.000	0	0	2.000.000	500.000	0	2.000.000	0
	Total engagements	0	3.000.000	3.000.000	3.000.000	5.000.000	5.500.000	5.500.000	7.500.000	7.500.000
	Engagements Indice 1981	0	3.000.000	0	0	1.640.992	395.242	0	1.460.436	0
	Somme engagements Indice 1981	0	3.000.000	3.000.000	3.000.000	4.640.992	5.036.234	5.036.234	6.496.671	6.496.671
Liquidations	E1L1	1.000.000								
	E1L2	1.000.000								
	E1L3	1.000.000								
	E2L1	1.000.000								
	E2L2	500.000								
	E2L3	500.000								
	E3L	500.000								
	E4L1	1.500.000								
	E4L2	500.000								
	Total des liquidations d'une année	0	0	1.000.000	0	2.000.000	500.000	500.000	3.000.000	500.000
	Total liquidations	0	0	1.000.000	1.000.000	3.000.000	3.500.000	4.000.000	7.000.000	7.500.000
	Liquidations Indice 1981	0	0	922.648	0	1.640.992	395.242	380.457	2.190.655	354.748
	Somme Liquidations Indice 1981	0	0	922.648	922.648	2.563.640	2.958.882	3.339.339	5.529.994	5.884.742
	Indice de la construction Indice	263,01	285,06	302,7	320,55	332,72	345,65	360,18	370,7	391,6
	Indice moyen pondéré Indice moyen	263,01	274,04	283,59	292,83	300,81	308,28	315,70	322,57	330,24
Budget restant après adaptation à la fin de l'année										
1) Engagements	BR engag	7.500.000	4.877.267	5.179.081	5.484.487	3.616.779	3.237.902	3.374.013	1.414.145	1.493.874
2) Liquidations	BR liquid	7.500.000	8.128.778	7.569.919	8.016.312	6.244.727	5.967.976	5.697.832	2.776.629	2.404.985
3) Indice moyen pondéré		330,24	7.500.000							1.917.164
Evolution du budget adapté d'un projet										
	Budget adapté	7.500.000	8.128.778	8.631.801	9.140.812	9.487.852	9.856.564	10.270.902	10.570.891	11.166.876
1) Engagements	BA engagements (Be)	7.500.000	7.877.267	8.179.081	8.484.487	8.616.779	8.737.902	8.874.013	8.914.145	8.993.874
2) Liquidations	BA liquidations (Bl)	7.500.000	8.128.778	8.569.919	9.016.312	9.244.727	9.467.976	9.697.832	9.776.629	9.904.985
3) Indice moyen	BA indice moyen (Bim)	7.500.000	7.814.389	8.086.860	8.350.348	8.577.849	8.790.968	9.002.387	9.198.450	9.417.164

Le graphique 1 reproduit l'exemple ci avant d'une adaptation à l'indice des prix de la construction d'un budget voté de 7.500.000 euros. Suite aux ajustements successifs, l'enveloppe financière du projet va augmenter automatiquement (budget adapté).

Graphique 1: Budget voté vs. Budget adapté



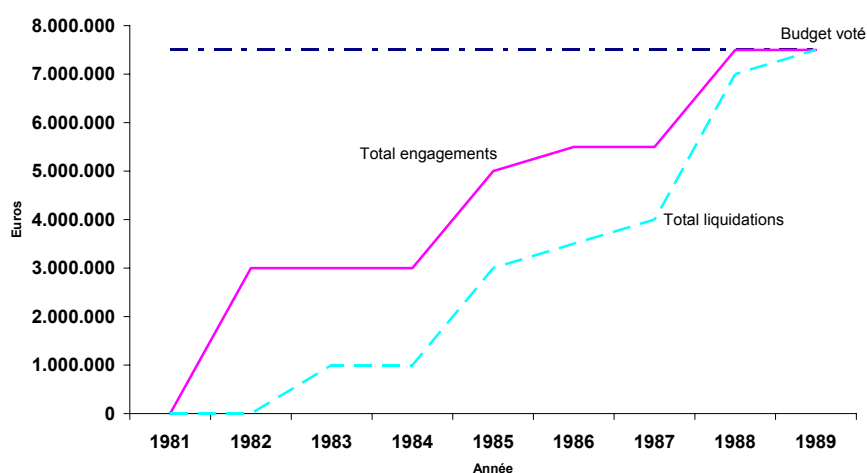
Sans aucune considération supplémentaire, le montant d'une autorisation donnée en 1981 va augmenter de quelque 49% entre 1981 et 1989. Cependant, autant que cet exemple soit parlant, il n'est guère réaliste, car il ne considère ni le déroulement concret du projet, ni le profil de la consommation du budget voté à disposition.

3.2 Le profil des dépenses

Au fur et à mesure que le projet se déroule, l'enveloppe financière résultant de l'autorisation de dépense de la loi spéciale est consommée. Il paraît donc évident que toute indexation cohérente ne devrait s'appliquer qu'au solde restant du budget voté non encore consommé.

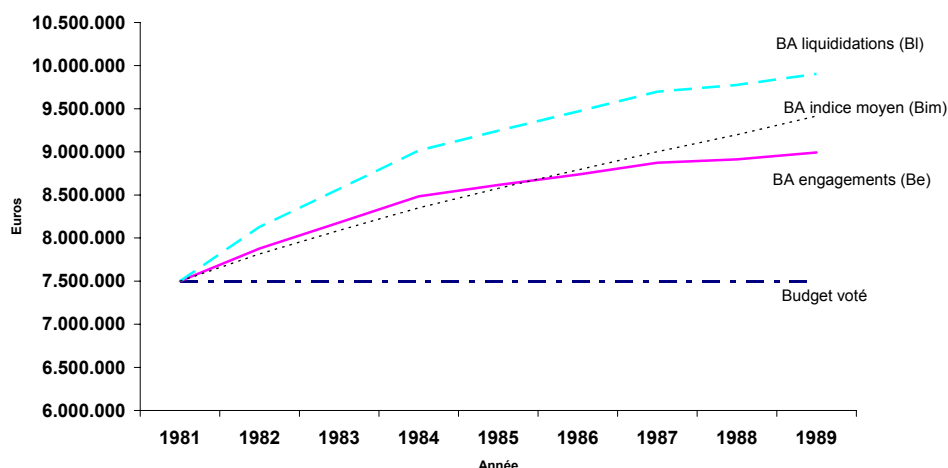
En effet, le profil de cette consommation agit sur le budget adapté total du projet. Plus la consommation du budget est rapide, moins grand est le solde restant du budget à adapter. Il importe alors de considérer sur base de quels éléments la consommation est calculée : les engagements ou les liquidations ?

Graphique 2: Profil des dépenses



Les engagements anticipent les liquidations. Partant un budget adapté basé sur les engagements est différent d'un budget adapté se référant aux liquidations.

Graphique 3: Budgets adaptés (BA) selon le profil des dépenses



Les budgets adaptés (Bl et Be) dépassent le budget initialement voté, mais le budget adapté sur la base des engagements (Be) reste sensiblement inférieur à celui se référant aux liquidations (Bl).

Le graphique 3 renseigne également sur un budget adapté sur base de l'indice annuel moyen (Bim). Cette approche repose sur l'hypothèse d'un profil de dépenses linéaire et pointe entre les deux techniques mentionnées.

4 Les pratiques existantes

En ce qui concerne l'adaptation du budget voté des projets d'infrastructure, il importe de distinguer entre deux cas : le premier est celui où l'Etat est le maître d'ouvrage et le deuxième celui où un tiers est le maître d'ouvrage.

4.1 L'Etat est maître d'ouvrage

Lorsque l'Etat est le maître d'ouvrage, les engagements relatifs aux projets sont des engagements directs de l'Etat. Les marchés conclus ont un effet immédiat sur la comptabilité budgétaire du Trésor public. Les administrations du ministère des Travaux publics, à savoir, l'Administration des Bâtiments publics et l'Administration des Ponts et Chaussées sont principalement concernées.

4.1.1 L'Administration des Bâtiments publics

L'Administration des Bâtiments publics distingue deux éléments principaux, à savoir :

- l'utilisation de la notion de projet,
- l'adaptation automatique des budgets à l'indice des prix de la construction selon la formule suivante :

$$\text{Budget adapté} = \left[B.\text{voté}_{100} - \sum \text{Factures}_{100} \right]_{\text{IndiceCourant}} + \sum \text{Factures}$$

En l'occurrence le budget restant $\left(\left[B.\text{voté}_{100} - \sum \text{Factures}_{100} \right]_{\text{IndiceCourant}} \right)$ est indexé aux prix de la construction et le budget total adapté d'un projet prend en considération le profil des dépenses au moment de leur liquidation. D'éventuelles hausses légales sont incluses dans le total des montants liquidés.

Les dépassements relatifs au projet voté ne sont constatés qu'après leur engagement au moment de la liquidation.

4.1.2 L'Administration des Ponts et Chaussées

L'Administration des Ponts et Chaussées a opté pour une démarche différente. Le projet ne fait l'objet d'adaptations qu'au niveau des marchés et seulement dans la mesure où celles-ci résultent de hausses légales. Une adaptation de l'ensemble du projet sur base de l'indice des prix de la construction n'a pas lieu.

En raisonnant exclusivement sur base de la notion de marché, cette approche permet d'identifier facilement les hausses légales.

4.2 L'Etat n'est pas maître d'ouvrage

Dans certains cas l'Etat n'est pas le maître d'ouvrage, mais se limite à participer au financement de projets réalisés par des tiers. La méthode de calcul pour l'application des hausses légales diffère suivant les départements ministériels.

4.2.1 Le ministère des Transports

Dans son avis du 23 novembre 2001 concernant l'exécution des projets de grande envergure énoncés dans la loi du 24 juillet 2000, la Commission de l'Infrastructure Ferroviaire propose l'interprétation suivante quant à l'application des hausses légales :

[...] les hausses légales sont calculées par rapport à l'indice semestriel des prix à la construction [...]

Dans cette optique, les hausses légales s'appliquent aux **projets** selon la formule suivante :

$$M_{s+1} = M_s + i_s * (M_s - R_s)$$

avec

M_{s+1} le montant adapté pour le semestre s+1,

M_s le montant valable pour le semestre s,

i_s variation semestrielle de l'indice des prix de la construction,

R_s total *réalisé* jusqu'à la fin du semestre s.

L'approche du ministère s'apparente à la technique du budget adapté sur la base de l'indexation du solde restant du budget voté après liquidations, décrite au point 3.2 ci-dessus et utilisée entre autres par l'Administration des Bâtiments Publics.

La solution retenue pour les investissements de la SNCFL illustre les répercussions financières résultant de l'adaptation basée sur les liquidations. En effet, ce modèle admet implicitement que la totalité du budget accordé ainsi que l'ensemble des marchés intervenants soient automatiquement sujets aux hausses légales.

4.2.2 Le ministère de la Famille

Par le biais du Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales, le ministère de la Famille participe au financement de projets d'infrastructure de services gérés par des organismes conventionnés et/ou dûment agréés.

Le Fonds peut prendre en charge des participations financières de l'Etat aux dépenses d'investissement opérées par ces organismes (généralement un certain pourcentage du coût total). La liquidation peut alors se faire de deux manières :

- le Fonds rembourse à l'organisme bénéficiaire les paiements effectués par lui au moyen d'un emprunt de préfinancement dont les intérêts sont supportés par le Fonds,
- le Fonds prend en charge les dépenses d'investissement par *liquidation directe* au profit des entreprises.

La participation totale de l'Etat au projet est ensuite adaptée à l'**indice moyen des prix de la construction**, non sur la durée totale du projet, mais à partir de l'installation du chantier et jusqu'à épuisement de la participation. Le supplément de participation découlant de l'indexation est ensuite versé à l'organisme bénéficiaire qui financera le solde du projet.

La technique utilisée est essentiellement celle de l'indice moyen. Etant donné qu'elle ne s'applique qu'à une partie de la durée du projet, cette approche se base sur une méthode de calcul pondérée et demeure plus prudente que celle décrite au point 3.2 ci-dessus.

4.2.3 Le ministère de la Santé

La loi du 21 juin 1999 autorisant l'Etat à participer au financement de la modernisation, de l'aménagement ou de la construction de certains établissements hospitaliers lie d'office la participation de l'Etat par rapport à l'indice des prix de la construction :

Art. 2. Les montants dont question ci-dessus correspondent à la valeur 503,26 de l'indice annuel des prix à la construction et s'entendent sans préjudice de l'évolution de cet indice.

La convention conclue entre l'Etat et les hôpitaux, mise en place conformément au règlement grand-ducal du 18 avril 2001 établissant le modèle de la convention avec les hôpitaux fixant

les modalités de la participation de l'Etat dans les investissements hospitaliers, précise comment appliquer l'indexation à un projet :

Art. 4. (1) Le coût global du projet est fixé à francs au nombre indice du coût de la construction. Ce montant est annuellement révisé en fonction de l'évolution des prix à la construction déduction faite des dépenses déjà réalisées [...].

L'approche suivie est donc celle de l'adaptation à l'évolution de l'indice des prix de la construction du coût restant calculé sur base des liquidations.

4.3 Conclusions

Les cas cités ci-dessus montrent qu'il existe deux approches majeures en matière d'adaptation des coûts de projets :

- l'adaptation du projet à l'évolution de l'indice des prix de la construction sur la base du solde restant du budget voté après liquidations (budget voté déduction faite des dépenses déjà liquidées), et
- l'adaptation du budget voté à l'indice moyen pondéré.

Que l'adaptation soit semestrielle ou annuelle ne joue qu'un rôle secondaire par rapport au choix de la technique.

L'approche "adaptation du solde restant du budget voté" telle qu'utilisée ne considère la dépense qu'au moment de la liquidation et entraîne, le cas échéant, une indexation excessive du solde restant.

L'approche "indice moyen" repose sur une conception a priori linéaire et régulière des dépenses et ne permet guère de prendre en compte à sa juste valeur les engagements qui se concentrent au début d'un projet.

Aucune des techniques actuellement appliquées ne prend en considération le fait de l'engagement préalable des dépenses. Dans son rapport de juillet 2000 sur la planification, la gestion et le suivi des grands projets d'investissements, le ministère des Travaux publics aborde ce sujet :

Au niveau du département des Travaux Publics l'avancement des travaux est actuellement contrôlé par comparaison des budgets approuvés par rapport aux fonds déboursés.

Ce contrôle ex post sur base des factures comptabilisées et liquidées rend difficile une gestion prévisionnelle. Or, le problème essentiel des dépassements de crédits réside dans la détection trop tardive des causes de ces dépassements pour que des mesures correctives puissent encore utilement être envisagées. [...]

Il s'est donc avéré indispensable de définir une approche nouvelle et de mettre en place une gestion prévisionnelle des projets telle qu'elle est pratiquée dans la plupart des entreprises du secteur privé. [...]

5 Les recommandations de la Cour

5.1 L'engagement à la base du suivi des projets

Pour éviter des dépassements lors de la gestion d'un grand projet d'investissement, il est nécessaire de connaître à tout moment les obligations créées ou constatées en cours d'exécution. L'autorisation conférée par la loi spéciale est une autorisation d'engagement et tout suivi de projet doit passer par l'enregistrement et la gestion des engagements tels que définis par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat :

Art. 51. Toute mesure susceptible d'entraîner une dépense à charge du budget doit faire l'objet d'une proposition d'engagement de la part de l'ordonnateur.

5.2 L'adaptation à l'indice des prix de la construction

La Cour s'exprime en faveur d'une **adaptation, semestrielle ou annuelle, du budget voté à l'évolution de l'indice des prix de la construction, déduction faite des dépenses engagées.**

Cette approche répond aux rigueurs de l'article 99 de la Constitution et satisfait aux critères du principe de l'économicité, étant donné qu'elle ne se fonde ni sur une adaptation sur base de l'indice moyen, ni sur une adaptation en fonction des liquidations.

Le tableau 1 présenté à la page 4 illustre qu'une approche tenant compte de l'indice moyen revient plus chère que celle proposée par la Cour.

L'avantage d'une adaptation en fonction des engagements est également indéniable, étant donné que les engagements consomment le budget plus tôt que ne le font les liquidations. L'indexation aura ainsi un moindre effet sur l'augmentation de l'enveloppe financière.

5.3 Explication de la méthode

L'approche préconisée par la Cour des comptes s'appuie sur les engagements selon la formule suivante :

$$\text{Budget adapté} = \left[B.\text{voté}_{\text{IndiceLoi}} - \sum \text{Engagements}_{\text{IndiceLoi}} \right]_{\text{IndiceCourant}} + \sum \text{Engagements}$$

Au moyen de cette formule, le budget adapté peut être calculé à chaque stade de l'exécution du projet.

Pour des raisons de simplification, supposons que l'adaptation soit annuelle. Les éléments principaux de la formule sont dès lors:

- $\left[B.\text{voté}_{\text{IndiceLoi}} - \sum \text{Engagements}_{\text{IndiceLoi}} \right]_{\text{IndiceCourant}}$: le budget restant du projet.
- $\sum \text{Engagements}_{\text{IndiceLoi}}$: la somme des engagements ramenés individuellement à l'indice de référence.
- L'indice courant est le dernier indice connu.

Les hausses légales que certaines entreprises sont habilitées à faire valoir constituent des engagements supplémentaires et sont à saisir dès qu'elles sont connues.

Un projet peut bien évidemment connaître d'autres écarts que les seules hausses légales. Ces écarts nécessitent alors à leur tour un ajustement de l'engagement.

5.4 Un exemple concret

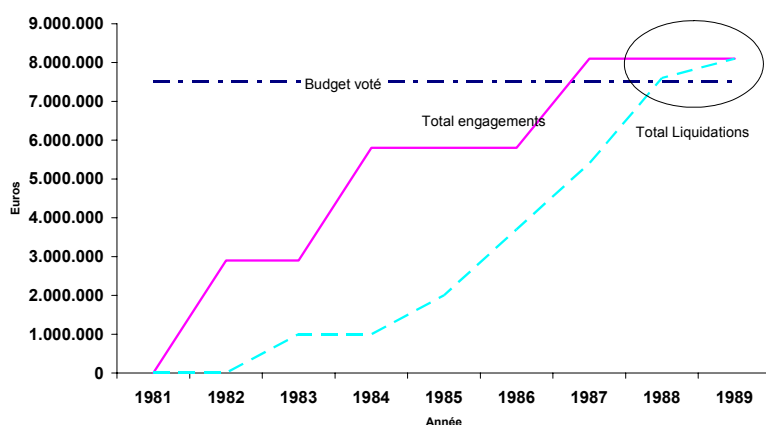
Tableau 2 : un modèle basé sur les engagements (sans dépassement des budgets adaptés)

Année		1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Budget voté	B. voté	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000
Engagements	E1		3.000.000							
	E1écart		-100.000							
	E1hausse							300.000		
	E2				2.000.000					
	E2 écart				200.000					
	E3				700.000					
	E4							2.000.000		
	Total des engagements d'une année		0	2.900.000	0	2.900.000	0	0	2.300.000	0
	Total engagements	0	2.900.000	2.900.000	5.800.000	5.800.000	5.800.000	8.100.000	8.100.000	8.100.000
Engagements Indice 1981		0	2.900.000	0	2.519.752	0	0	1.750.103	0	0
Somme engagements Indice 1981		0	2.900.000	2.900.000	5.419.752	5.419.752	5.419.752	7.169.855	7.169.855	7.169.855
Liquidations	E1L1			1.000.000						
	E1L2						1.200.000			
	E1L3							700.000		
	E1L hausse							300.000		
	E2L1				1.000.000					
	E2L2						500.000			
	E2L3							700.000		
	E3L								700.000	
	E4L1								1.500.000	
	E4L2									500.000
	Total des liquidations d'une année		0	0	1.000.000	0	1.000.000	1.700.000	1.700.000	2.200.000
	Total Liquidations	0	0	1.000.000	1.000.000	2.000.000	3.700.000	5.400.000	7.600.000	8.100.000
Liquidations Indice 1981		0	0	922.648	0	820.496	1.343.824	1.293.554	1.606.480	354.748
Somme Liquidations Indice 1981		0	0	922.648	922.648	1.743.144	3.086.968	4.380.522	5.987.002	6.341.750
Indice de la construction	Indice	263,01	285,06	302,70	320,55	332,72	345,65	360,18	370,70	391,60
Budget restant non adapté à la fin de l'année		7.500.000	4.600.000	4.600.000	1.700.000	1.700.000	1.700.000	-600.000	-600.000	-600.000
Budget restant adapté à la fin de l'année										
1) Engagements		7.500.000	4.985.651	5.294.171	2.535.354	2.631.611	2.733.879	452.118	465.324	491.559
2) Liquidations		7.500.000	8.128.778	7.569.919	8.016.312	7.282.693	5.799.645	4.271.981	2.132.499	1.724.539
Evolution du budget adapté d'un projet										
1) Engagements	BA engagements	7.500.000	7.885.651	8.194.171	8.335.354	8.431.611	8.533.879	8.552.118	8.565.324	8.591.559
2) Liquidations	BA liquidations	7.500.000	8.128.778	8.569.919	9.016.312	9.282.693	9.499.645	9.671.981	9.732.499	9.824.539
3) Sans adaptation avec hausses légales	BA hausses	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.800.000	7.800.000

L'exemple ci-dessus tient compte d'écarts rencontrés lors de l'exécution d'un projet. Il décrit les calculs à effectuer dans une approche "engagements" et compare en outre les deux approches fondamentales, engagements et liquidations, sur base d'un même scénario.

Pour les besoins de l'exemple, le budget voté est dépassé de quelque 8% , suite à divers écarts et hausses légales.

Graphique 4: Profil des dépenses

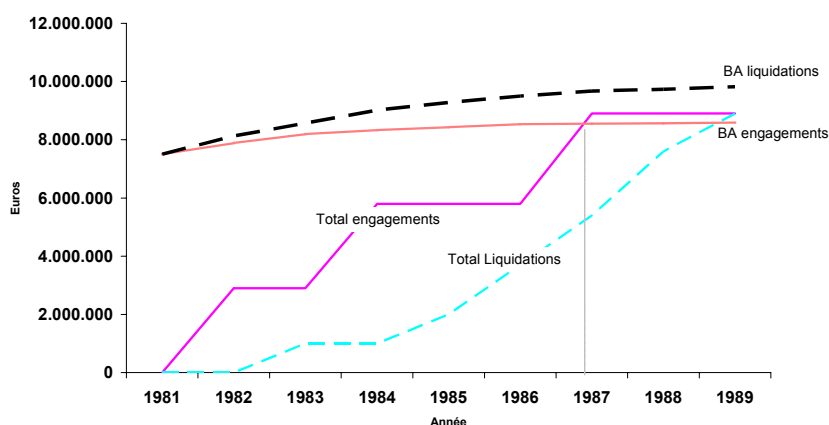


Tout comme au graphique 2, les profils des dépenses diffèrent puisque, en cumulé, les engagements devancent les liquidations.

Tableau 3 : le cas du dépassement du budget adapté

Année		1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	
Budget voté	B. voté	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	7.500.000	
Engagements	E1		3.000.000								
	E1écart		-100.000								
	E1hausse							300.000			
	E2				2.000.000						
	E2 écart				200.000						
	E3				700.000						
	E3 supplémentaire							800.000			
	E4								2.000.000		
	Total des engagements d'une année		0	2.900.000	0	2.900.000	0	0	3.100.000	0	0
	Total engagements		0	2.900.000	2.900.000	5.800.000	5.800.000	5.800.000	8.900.000	8.900.000	8.900.000
Engagements Indice 1981		0	2.900.000	0	2.519.752	0	0	2.358.834	0	0	
Somme engagements indice 1981		0	2.900.000	2.900.000	5.419.752	5.419.752	5.419.752	7.778.586	7.778.586	7.778.586	
Liquidations	E1L1			1.000.000							
	E1L2						1.200.000				
	E1L3							700.000			
	E1L hausse							300.000			
	E2L1					1.000.000					
	E2L2						500.000				
	E2L3							700.000			
	E3L								700.000		
	E3L supplémentaire									800.000	
	E4L1								1.500.000		
E4L2									500.000		
Total des liquidations d'une année		0	0	1.000.000	0	1.000.000	1.700.000	1.700.000	2.200.000	1.300.000	
Total Liquidations		0	0	1.000.000	1.000.000	2.000.000	3.700.000	5.400.000	7.600.000	8.900.000	

Graphique 5: Budgets adaptés (BA) - écarts et hausses inclus



Les conclusions à tirer diffèrent d'une approche à l'autre (cf. graphique 5):

- Le budget adapté sur base des engagements est déjà dépassé, tandis que celui calculé à partir des liquidations affiche encore un solde positif.
- Le montant des engagements cumulés avertit les responsables du projet d'un dépassement probable bien avant celui des liquidations cumulées.

5.5 Application uniforme de la méthode

Pour des raisons d'uniformité, la méthode préconisée par la Cour est à généraliser au niveau de tous les départements ministériels.

Lorsque l'Etat n'est pas le maître d'ouvrage, mais se limite à participer au financement d'un projet, les engagements contractés par l'organisme bénéficiaire ne sont pas ou ne sont que de manière indirecte des engagements de l'Etat. Pour des besoins de contrôle (interne et externe)

et d'évaluation, les gestionnaires de tels projets devraient avoir l'obligation de produire un suivi à l'image de l'approche d'adaptation du budget voté préconisée par la Cour.

Dans certains cas de figure, cette obligation découle d'ailleurs de dispositions légales, contractuelles ou conventionnelles.

L'article 20 de la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire dispose à cet effet :

Art. 20. Le gestionnaire de l'infrastructure effectue les paiements correspondant aux engagements financiers [...] relevant des missions lui confiées dans le cadre de la présente loi.

Pour ce qui est de la participation de l'Etat au financement des infrastructures socio-familiales, tout concours financier de l'Etat est, aux termes des conventions de construction conclues entre l'Etat et les organismes bénéficiaires, subordonné aux conditions suivantes :

- a) *L'élaboration du projet se fait en concertation régulière avec le ministère de la Famille.*
- b) *Avant le début des travaux, les plans définitifs du projet de construction doivent être approuvés par la ministre de la Famille. Un devis estimatif doit être joint au dossier. Toute modification ultérieure de ces plans ainsi que toute exécution différente faite sans l'accord préalable de la ministre peut entraîner une modification ou une réduction de la part de l'Etat.*
- c) *Les agents du ministère de la Famille ont à tout moment accès au chantier de la construction pour vérifier l'exécution des différentes phases des travaux.*
- d) *Au cours des travaux, des réunions de concertation régulières ont lieu entre les parties de la convention de construction aux fins d'évaluation, de coordination et de contrôle des travaux réalisés et à réaliser encore.*
- e) *L'organisme bénéficiaire remet à l'Etat, à la fin de chaque année civile, un relevé des dépenses engagées et des dépenses liquidées concernant les travaux.*

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 6 mars 2002.

L'Inspecteur principal

1^{er} en rang,

s. Marco Stevenazzi

Le Président,

s. Norbert Hiltgen



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

chaco@pt.lu