Session ordinaire 2017-2018

FC/PR

P.V. CEB 08
P.V. FI 35

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 27 mars 2018

Ordre du jour :

1. Présentation de l'exécution budgétaire dans le contexte du compte général:

   - Echange de vues avec M. le Ministre des Finances sur le rapprochement de la méthode SEC2010 et de la présentation selon la comptabilité nationale (législation du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat)

2. Divers

*

Présents: Mme Diane Adehm, M. Fränk Arndt, M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Gast Gibéryen, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances
M. Etienne Reuter, Directeur de l'Inspection générale des finances,
Mme Isabelle Goubin, Directeur du Trésor,
M. Michel Linden, de l'Inspection générale des finances,
M. Nima Ahmadzadeh, du Ministère des Finances

Excusés: M. Frank Colabianchi, M. Félix Eischen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Josée Lorsché, Mme Martine Mergen, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

M. Claude Haagen, Mme Viviane Loschetter, M. Roy Reding, membres de la Commission des Finances et du Budget

*

Présidence: M. Eugène Berger, Président de la Commission des Finances et du Budget

Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

*

1. Présentation de l'exécution budgétaire dans le contexte du compte général:

- Echange de vues avec M. le Ministre des Finances sur le rapprochement de la méthode SEC2010 et de la présentation selon la comptabilité nationale (législation du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat)

Dans le contexte de l'analyse du compte général annuel, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, ainsi qu'un certain nombre d'autres acteurs impliqués, ont critiqué, à plusieurs reprises, que la présentation des finances publiques selon deux méthodes de comptabilisation distinctes rend difficile l'analyse des dépenses et recettes par le Parlement.

M. le Ministre présente les premières pistes de réflexion sur le rapprochement entre la comptabilisation des recettes et des dépenses suivant les règles du Système européen des Comptes («SEC») et suivant la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999.

M. le Ministre explique que la présentation selon la législation de 1999 constitue une approche technique et administrative, alors que le SEC a une finalité plus économique et facilite de la sorte l'analyse de la santé budgétaire. Le SEC est un cadre comptable, répondant à des standards harmonisés au plan international, permettant de décrire de façon systématique et détaillée l'intégralité d'une économie d'une région, d'un pays ou d'un groupe de pays, ses composantes et ses relations avec d'autres économies.

Les pistes envisageables en vue d'un rapprochement des deux méthodes devraient permettre de rapprocher sensiblement les chiffres budgétaires. Les représentants ministériels présentent en guise d'introduction une comparaison des données globales pour les exercices 2014 à 2016 (voir en annexe). Ils constatent des écarts qui varient entre 2000 et 3000 millions d'euros tant au niveau des recettes qu'au niveau des dépenses.

Il faut tout d'abord noter que la législation de 1999 et le système SEC s'appliquent à des périmètres de consolidation différents: la notion d'Etat à laquelle se réfère la législation de 1999 englobe en effet un périmètre plus restreint que celui de l'«administration centrale» définie suivant le SEC.

Une première piste pour tenter de rendre les chiffres plus comparables pourrait consister à réexaminer la comptabilisation des dépenses et recettes qui sont actuellement imputées au «Budget pour ordre».

Le budget pour ordre contient différents types d'articles:
- des articles concernant le recouvrement d'impôts et taxes
- des articles concernant des remboursements de rémunérations d'agents publics
- des articles concernant des fonds structurels UE avec compte CCP dédié
- des articles concernant des subventions UE sans compte CCP dédié
- d'autres articles (non encore identifiés).

L'intégration d'un certain nombre d'articles afférents au budget courant pourrait mener à une réduction sensible des écarts au niveau des recettes et des dépenses.

Une deuxième piste concerne les fonds spéciaux. Le Ministère des Finances propose un réexamen du bien-fondé de certains fonds spéciaux ainsi que de leur alimentation (voir la liste à la page 2 du document joint). Dans ce même contexte, une solution plus souple pourrait être l'intégration des recettes «propres» de certains fonds spéciaux au budget et de comptabiliser celles-ci en tant que dotations à ces fonds .

Au niveau des établissements publics ainsi que pour la comptabilisation des remboursements de la Sécurité sociale, le Ministère réfléchit également à une réduction de la période complémentaire et un éventuel avancement de la date de clôture des comptes.

L'exercice budgétaire suivant le SEC regroupe l'ensemble des opérations qui ont été faites d'un point de vue économique pendant cet exercice, alors que la comptabilisation suivant la législation de 1999 connaît un «cinquième trimestre» permettant la liquidation de fonds jusqu'au 30 avril de l'année qui suit l'exercice en question.

Quant au traitement des opérations financières (prises ou cessions de participations, recettes ou amortissements d'emprunts), le Ministère propose de créer un budget des opérations financières dans le budget de l'Etat suivant la législation de 1999, et ce à côté des budgets courant et en capital.

M. le Directeur de l'IGF donne des explications supplémentaires suite à la présentation introductive de M. le Ministre. Il explique que certaines recettes budgétaires sont enregistrées comme telles selon le système SEC, alors qu'elles ne figurent pas aux recettes proprement dites dans la comptabilité suivant la législation nationale et qu'elles se retrouvent au budget pour ordre. Il s'agit, d'une part, des fonds qui sont encaissées par l'Etat pour le compte de tiers et, d'autre part, au niveau des dépenses, des montants destinés à des tiers (Union européenne, Fonds de dotation globale des communes, etc.).

Suivant la législation nationale, le budget pour ordre concerne des fonds qui ne font que transiter par la Trésorerie de l'Etat. Il s'agit donc d'opérations qui devraient être budgétairement neutres pour l'Etat. Or, selon le SEC de telles recettes et dépenses doivent être identifiées comme telles en faisant abstraction des mécanismes de comptabilisation prévus par le budget pour ordre.

Des écarts de quelque 2000 millions d'euros entre les chiffres établis suivant le système SEC et ceux établis suivant la législation de 1999 s'expliqueraient par les éléments suivants qui figurent au budget pour ordre:
- la TVA (600 millions d'euros);
- les accises UEBL (100 millions);
- le produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants (100 millions) destinée au fonds pour l'emploi;
- le produit de la contribution changement climatique prélevée sur les carburants destiné au fonds climat et énergie;
- le produit de la taxe sur les véhicules automoteurs.

Quant aux fonds spéciaux tels que figurant sur la liste en annexe, il est tout d'abord rappelé que la plupart a été créée avant l'établissement de budgets pluriannuels.

Les fonds sont typiquement alimentés par le budget de l'Etat, tandis que certains d'entre eux disposent aussi de recettes «propres».
Tout en ne remettant pas en question le principe du fonctionnement des fonds spéciaux, les services du Ministère des Finances réfléchissent à une autre manière de les doter à l'avenir. Il s'agirait aussi de revoir la raison d'être de certains fonds ou de prévoir éventuellement leur remplacement par des articles budgétaires sans limitation d'exercice (pour «dés-annualiser» l'affectation des crédit alloués).

Autre piste présentée aux députés des deux commissions parlementaires:
La législation sur la comptabilité de l'Etat connaît actuellement les volets «Budget courant» et «Budget en capital». Selon le SEC les opérations financières ne sont pas des dépenses. En restant dans la logique de la législation nationale, il est proposé de prévoir une rubrique spécifique qui pourrait s'appeler «Budget des opérations financières». Suite à la création d'une telle rubrique, le total des rubriques «budget courant» et «budget en capital», qui ferait donc abstraction des opérations purement financières non comptabilisées suivant le SEC, se rapprocherait davantage des recettes, dépenses et du solde établis selon le SEC.

Echange de vues

Un membre du groupe parlementaire LSAP souhaite avoir des précisions sur les raisons qui empêchent de passer complètement à un système de comptabilisation suivant le SEC.

Un représentant gouvernemental répond qu'une telle approche s'avère compliquée sur le plan technique. D'un point de vue historique, la comptabilité nationale a évolué dans une certaine logique, alors que le SEC se caractérise principalement par: a) les unités statistiques et leurs regroupements; b) les flux et les stocks; c) le système de comptes et les agrégats; d) le cadre entrées-sorties.

Un autre membre du groupe parlementaire LSAP donne à considérer que la discussion politique porte toujours sur d'autres chiffres que ceux figurant dans la loi budgétaire proprement dite qui nécessite l'approbation de la Chambre des Députés. L'essentiel est de garder une large transparence afin d'exercer correctement le pouvoir de contrôle du législateur. L'orateur estime qu'il serait quelque peu raisonnable que le Parlement vote le budget des établissements publics alors qu'il donne son approbation aux dotations.

Il fallait en outre veiller à limiter le recours à faire sortir les dépenses du budget de l'Etat («débudgétisation») ou à la création d'établissements publics. De telles procédures seraient moins transparentes et offriraient moins d'informations au législateur. Il faudrait définir le «juste milieu», chercher à limiter le recours à de telles méthodes de débudgétisation et à en préciser les modalités de fonctionnement.

Au niveau des fonds spéciaux, l'orateur rappelle que les dotations des fonds sont visibles, mais que les dépenses des fonds n'apparaissent pas dans le budget proprement dit.
Il met en garde devant un changement trop «radical» du système actuel et demande que, en cas de modification de présentation, les informations puissent être réconciliées

Un représentant de la sensibilité politique ADR plaide pour que toutes les opérations de dépenses et de recettes soient comptabilisées au budget de l'Etat. Il défend en outre le principe de l'unité budgétaire. Le budget doit retracer la totalité des opérations financières prévues et autorisées.

L'orateur du ADR demande un calendrier envisageable pour modifier la loi de 1999, si cela s'avérait nécessaire.

Un représentant du groupe parlementaire CSV rappelle que les fonds spéciaux, tout en reconnaissant qu'il ne s'agit que d'écritures comptables, permettent de bloquer des plus-values budgétaires en vue de la réalisation de projets d'envergure par la suite. Il plaide en faveur du maintien de cet instrument.

M. le Ministre répond qu'une modification de la législation afférente paraît peu probable avant les élections d'octobre 2018. Il saluerait si la Chambre et le Gouvernement pouvaient trouver un accord commun sur la manière de procéder dans ce dossier.

M. le Ministre ne favorise pas non plus l'abolition pure et simple des fonds spéciaux, mais rappelle que ces « fonds » ne doivent pas être confondus avec une tirelire ni avec de comptes dotés de liquidités, contrairement au Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg ou à d'autres établissements publics. Les fonds spéciaux permettent d'allouer des crédits budgétaires surtout à la réalisation de projets d'infrastructure, et ne doivent être confondus avec un «fonds pour l'avenir» qui est un établissement public

M. le Ministre remercie les députés pour cet échange et propose que la discussion sur le rapprochement de la méthode SEC2010 et la présentation selon la comptabilité nationale (législation du 9 juin 1999)) se poursuive avec les deux commissions sur base d'un document à élaborer par ses services.et détaillant les pistes esquissées.

2. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point.

* * *

Luxembourg, le 4 mai 2018

La Secrétaire,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire,
Diane Adehm

Le Président de la Commission des Finances et du Budget,
Eugène Berger

ANNEXE:
Document présenté par le Ministère des Finances intitulé «Premières pistes de réflexion sur le rapprochement entre la comptabilisation suivant les règles du SEC et suivant la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999»

Inspection générale
des finances

Luxembourg, le 27 mars 2018

Premières pistes de réflexion sur le rapprochement entre la comptabilisation suivant les règles du SEC et suivant la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999

Contexte : Le passage du solde administratif du budget de l'Etat au solde du sous-secteur de l'Administration centrale, d'après le SEC2010

Le tableau suivant compare les données globales de recettes et de dépenses pour l'exercice 2014-2016 suivant les deux repères :

	2014			2015			2016		
	Loi 99	SEC	Ecart	Loi 99	SEC	Ecart	Loi 99	SEC	Ecart
Recettes	12 222	14 983	2 761	12 819	15 422	2 603	13 718	16 012	2 294
Dépenses	12 364	15 181	2 817	13 280	15 686	2 406	14 710	16 214	1 504
Solde	-142	-198	-	-461	-264	-	-993	-202	-

1. Budget pour ordre

Piste : Réexamen des dépenses et recettes imputées au budget pour ordre

Les articles budgétaires du budget pour ordre (ci-après « articles PO ») peuvent être catégorisés comme suit:

a) Articles PO concernant le recouvrement d'impôts et taxes
b) Articles PO concernant des remboursements de rémunérations d'agents publics
c) Articles PO concernant des fonds structurels UE avec compte CCP dédié
d) Articles PO concernant des subventions UE sans compte CCP dédié
e) « Autres » (à identifier)

2. Fonds spéciaux

Piste : Réexamen de bien-fondé de certains fonds spéciaux ainsi que de leur alimentation

Liste des fonds spéciaux existants:

- Fonds de la coopération au développement,
- Fonds d'équipement militaire,
- Fonds pour les monuments historiques,
- Fonds de crise,
- Fonds de la dette publique,
- Fonds des pensions,
- Fonds pour la réforme communale,
- Fonds communal de dotation financière et fonds de dotation globale des communes,
- Fonds spécial de la pêche,
- Fonds cynégétique,
- Fonds pour la gestion de l'eau,
- Fonds spécial des eaux frontalières,
- Fonds d'équipement sportif national,
- Fonds pour les investissements socio-familiaux,
- Fonds d'assainissement en matière de surendettement,
- Fonds d'investissements sanitaires et sociaux,
- Fonds des investissements hospitaliers,
- Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier,
- Fonds pour la protection de l'environnement,
- Fonds climat et énergie,
- Fonds pour l'emploi,
- Fonds d'orientation économique et social pour l'agriculture,
- Fonds d'investissements publics administratifs,
- Fonds d'investissements publics scolaires,
- Fonds des routes,
- Fonds du rail,
- Fonds des raccordements ferroviaires internationaux,
- Fonds pour la loi de garantie,
- Fonds pour la promotion touristique,
- Fonds d'entretien et de rénovation,
- Fonds social culturel,
- Fonds de l'innovation,
- Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Piste : Intégration des recettes propres de certains fonds spéciaux en tant que dotation à ces fonds

3. Etablissements publics

Piste : Réduction de la période complémentaire et avancement des comptes

4. Comptabilisation des remboursements Sécurité sociale

Piste : Réduction de la période complémentaire et avancement des décomptes

5. Traitement des opérations financières

Piste : Création à côté des budgets courant et en capital, d'un budget des opérations financières dans le budget de l'Etat suivant la L99

Proposition de répartition du budget de l'Etat

	Compte 2016	Budget voté 2017	Projet 2018	Variations	
				en millions	en %
Budget courant					
Recettes					
Dépenses.....					
Excédents					
Budget en capital					
Recettes					
Dépenses.....					
Excédents					
Budget courant et en capital					
Excédents					
Budget des opérations financières					
Recettes					
1. Emprunts					
2. Institutions internationales					
3. Participations					
Dépenses.....					
1. Emprunts					
2. Institutions internationales					
3. Participations					
Excédents					

Note: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros