



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 14 octobre 2019

Ordre du jour :

7500 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020

7501 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023

- Echange de vues sur les grandes lignes du projet de budget avec le Ministère des Finances, le Directeur de l'IGF et des représentants du Trésor

- Présentation du budget du département Finances

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Michel Wolter, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Alex Bodry, M. Yves Cruchten, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler
M. David Wagner, observateur délégué
M. Claude Haagen, observateur

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances
M. Etienne Reuter, Directeur de Inspection générale des Finances (IGF)
M. Raymond Bausch, de l'Inspection générale des Finances (IGF)
M. Bob Kieffer, Directeur du Trésor
M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (ministère des Finances)
M. Arsène Jacoby, Directeur « Affaires multilatérales, développement et compliance » (ministère des Finances)

M. Patrick Weymerskirch, du groupe parlementaire LSAP
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Roy Reding, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

Echange de vues sur les grandes lignes du projet de budget avec le Ministère des Finances, le Directeur de l'IGF et des représentants du Trésor

Suite aux explications fournies au moment du dépôt du projet de loi budgétaire ce matin-même, le ministre des Finances apporte les précisions supplémentaires suivantes au sujet du projet de budget pour l'exercice 2020 :

- Le Luxembourg est l'un des rares Etats membres à déposer et à faire voter un projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle. En 2017, le « pluriannuel » avait été discuté à la Chambre des Députés au printemps en même temps que le programme de stabilité et de croissance (PSC). Le ministère des Finances est prêt à réitérer cette façon de procéder en 2020. Il s'agira cependant uniquement de discuter du « pluriannuel » sans procéder au dépôt et au vote d'un projet de loi y relatif afin qu'il puisse encore y être procédé à des ajustements jusqu'au moment du vote du budget de l'année suivante en fin d'année.

En conclusion des discussions menées en 2017, il avait encore été proposé que les prochains « pluriannuels » porteraient sur de plus grands agrégats au lieu de détailler la progression pluriannuelle de l'ensemble des articles budgétaires.

- Parmi les priorités du budget 2020, décrites le matin même lors de son dépôt, figurent, tout comme cela a déjà été le cas les années précédentes, les investissements. Il est précisé qu'au niveau européen, les discussions en cours évoluent. Ainsi, un grand nombre d'Etats membres souhaitent que la gestion des déficits et de l'endettement des Etats membres passe au second plan et que l'investissement passe au premier plan. Le budget 2020 luxembourgeois se trouve ainsi tout à fait en ligne avec ce changement de paradigme opéré au niveau européen.
- Les travaux portant sur les mesures à prendre pour poser un cadre de lutte contre le réchauffement climatique seront poursuivis ces prochains mois pour aboutir à des mesures portant sur le moyen et le long terme.
- La réforme fiscale est en préparation au niveau administratif et technique. La prochaine étape prévoit la constitution d'un groupe de travail comprenant des représentants des partis politiques et des groupes parlementaires le mois prochain.
- En ce qui concerne les mesures concrètes pour améliorer encore davantage le quotidien des citoyens, il est remarqué que la gratuité des transports publics à partir du 1^{er} mars 2020 constitue évidemment une mesure phare qui ne trouve son pendant dans aucun autre pays au monde. Cette mesure devrait accroître le nombre d'utilisateurs des transports communs pour se rendre au travail, permettant ainsi de réduire les émissions de CO2 et, aux abonnés des transports publics, d'économiser le prix de leur abonnement.
- A l'égard des personnes qui craignaient des taux de croissance de l'économie luxembourgeoise trop élevés, il est précisé que le STATEC a petit à petit revu ses prévisions de croissance à la baisse ces dernières années et que ces craintes étaient donc non fondées. Contrairement aux budgets précédents, le budget 2020 s'est vu intégrer les chiffres du STATEC les plus récents (non encore publiés par le STATEC, mais indiqués à la page 18* du projet de loi budgétaire 2020).
- Après plusieurs années consécutives de croissance et de niveaux de recettes favorables, l'endettement par rapport au PIB commence à baisser clairement. En valeur absolue, cette baisse se fait plus lente, mais est amorcée.

De l'**échange de vues** subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- En réponse à une question de M. Laurent Mosar, le ministre précise que l'article 5 de la loi budgétaire prévoit de limiter la durée de validité des décisions anticipées émises avant l'introduction de la procédure actuelle, mise en place fin 2014. Cette limitation vise à assurer que la condition de durée de validité d'un maximum de 5 années d'imposition s'applique également aux décisions anticipées émises avant le 1^{er} janvier 2015. Le contribuable concerné pourra donc invoquer une dernière fois une décision anticipée émise avant le 1^{er} janvier 2015 dans le cadre de sa déclaration d'impôt pour l'année d'imposition 2019, pour autant que cette décision anticipée soit conforme à la législation en vigueur. Si le contribuable souhaite une décision anticipée pour les années d'imposition subséquentes à l'année d'imposition 2019, il doit introduire une nouvelle demande, conformément à la procédure actuelle.

En réponse à une question de M. Gast Gibéryen, le ministre précise encore que certaines décisions anticipées rendues avant fin 2014 étaient de durée illimitée, mais que leur validité pouvait être rendue caduque à tout moment par le biais d'une modification de la législation.

- M. Mosar déplore l'absence de mesures en faveur de « fonds d'investissements verts » dans le projet de loi budgétaire.

Le ministre des Finances indique que le programme gouvernemental prévoit une modulation de la taxe d'abonnement en fonction du type de fonds. Le détail d'une telle mesure est toujours à l'étude. Il est cependant peu recommandable d'agir à ce niveau avant que les critères à remplir par un fonds pour être catégorisé en fonds vert ou durable n'aient été fixés au niveau européen. Les travaux au sujet de la définition d'une taxonomie des activités vertes ont bien avancé et devraient aboutir dans quelques mois. A ce moment-là, le Luxembourg pourra entrer en action.

M. Mosar indique que la Bourse de Luxembourg a déjà élaboré un label reconnu au niveau européen. Le ministre ne partage pas l'avis de M. Mosar selon lequel il serait utile d'agir en faveur des labels reconnus par différentes bourses européennes en attendant le consensus au niveau européen. Le Luxembourg sera prêt à intervenir, dès que la taxonomie sera connue et même avant que la/les directives y relative(s) n'entrent en vigueur.

- M. Mosar demande s'il est prévu de réserver un traitement particulier aux fonds passifs par rapport aux fonds actifs.

Le ministre des Finances indique que des réflexions à ce sujet sont également en cours.

- M. Mosar explique que la gratuité des transports publics engendrera des coûts supplémentaires auprès de la Ville de Luxembourg et le TICE, d'une part, en raison de la perte des recettes issues de la vente de tickets et d'abonnements et, d'autre part, en raison de la nécessité d'accroître les investissements dans les transports publics en conséquence de leur plus forte utilisation. Il souhaite savoir s'il est prévu que l'Etat vienne en aide à la Ville de Luxembourg et au TICE dans ce contexte.

Le ministre des Finances déclare que ce sujet devra être discuté entre le ministère de l'Intérieur et la Ville de Luxembourg.

- M. Franz Fayot souhaite savoir si, au vu du changement de paradigme intervenant au niveau européen en faveur d'une concentration sur l'investissement (au lieu de la résorption de l'endettement), il est prévu de traiter ces investissements différemment dans la comptabilité européenne et dans l'appréciation des déficits des Etats membres.

Le ministre des Finances fait référence à une étude de l'OCDE selon laquelle l'UE n'a pas procédé à suffisamment d'investissements au cours des 10 dernières années, ce fait expliquant une croissance et une productivité moindres par rapport à celles observées dans d'autres pays du monde. Il indique avoir proposé au sein de l'ECOFIN qu'à l'avenir les investissements soient traités différemment dans le PSC, avec possibilité de limiter un tel traitement aux investissements destinés à la lutte contre le réchauffement climatique. Cette idée a été soutenue par un certain nombre de ministres et sera soumise à la nouvelle Commission européenne.

- Le montant de 390 euros que les ménages gagneront en pouvoir d'achat, s'ils utilisent les transports publics gratuits, a été calculé par le STATEC. Le ministre propose d'informer les membres de la Commission sur la méthodologie appliquée par le STATEC pour arriver à ce chiffre.
- Sous réserve de vérification, le ministre des Finances informe M. Gibéryen que les coûts estimés de la gratuité des transports publics sont une première estimation. Il a uniquement été tenu compte du manque à gagner lié à la disparition des recettes de la vente des tickets et abonnements et non de certaines économies possibles en relation, par exemple, avec la vente de tickets, le contrôle des tickets, etc. Des calculs plus complets sont en cours d'élaboration.
- Suite à une question de M. Fayot, le ministre des Finances propose de faire parvenir une liste des mesures financées par le budget 2020 en matière de logement (en ce inclus, vis-à-vis des acquisitions de réserves foncières) et en matière de mesures prises contre le réchauffement climatique.
- En réponse à une question de M. Gibéryen, le ministre des Finances fournit les informations suivantes au sujet de l'affectation des 1.830 personnes que l'Etat compte engager en 2020 (article 10 du projet de loi budgétaire 2020) :

287	postes de personnel policier et civil pour la Police grand-ducale ;
105	postes pour l'administration pénitentiaire ;
45	postes pour l'armée ;
500	postes dans l'éducation nationale.

Les 900 postes restants sont répartis sur l'ensemble des administrations de l'Etat.

Le Directeur de l'IGF signale que le rapport d'activité du ministère d'Etat contient un tableau reprenant l'évolution du nombre de nouveaux postes créés annuellement depuis 2003 en vue du renforcement des cadres du personnel des services de l'Etat (voir page 50 du rapport d'activité 2018).

Suite à une intervention de M. Claude Wiseler, le ministre précise que les 1.830 postes inscrits dans la loi budgétaire correspondent aux besoins identifiés pour l'année 2020. Ils sont dès lors à cumuler avec les postes inscrits dans les lois budgétaires précédentes et non occupés à ce jour.

- En réponse à une question de M. Gibéryen, le ministre des Finances explique que le fonds de rééquilibrage budgétaire, créé par l'article 41 de la loi budgétaire, aura pour but exclusif de constituer une réserve budgétaire à laquelle il peut être recouru en cas de chocs économiques ou budgétaires. Le fonds sera alimenté par des dotations budgétaires qui seront adaptées en fonction d'éventuelles plus-values budgétaires susceptibles de se réaliser au cours d'un exercice budgétaire.

Les sommes constituant le fonds de rééquilibrage ne pourront être utilisées qu'aux seules fins prévues par l'objet du fonds. En pratique, elles devront donc être placées de façon séparée des avoirs de trésorerie. Contrairement aux autres fonds spéciaux existants, les avoirs du fonds de rééquilibrage budgétaire ne seront donc pas fongibles avec les avoirs disponibles de la Trésorerie de l'État et ils ne sauraient être utilisés pour couvrir d'autres opérations courantes.

Le Ministre précise que le périmètre du système SEC2010 est plus large que celui de la comptabilité de l'Etat luxembourgeois. De plus, la comptabilité européenne est davantage une comptabilité d'engagement, alors que la luxembourgeoise est une comptabilité de caisse. Les comptes de 2018 présentent, selon le SEC2010, un excédent de 262 millions d'euros, alors que la comptabilité de caisse fait état d'un déficit de 25 millions d'euros. Le fonds de rééquilibrage étant alimenté en fonction des disponibilités apparaissant dans la comptabilité luxembourgeoise, il n'est, pour l'instant pas envisageable d'y verser l'excédent selon le SEC2010. Cette démarche sera entreprise au moment où l'excédent en question apparaîtra dans la comptabilité luxembourgeoise, probablement sur base des chiffres de l'exercice 2019.

Suite à une intervention de M. Wiseler, le ministre des Finances indique qu'il fera parvenir une note concernant la comptabilisation des dépenses des différents fonds (fonds d'investissement classiques, fonds de rééquilibrage, ...) selon le SEC2010 et selon la comptabilité de caisse luxembourgeoise.

Contrairement aux règles auxquelles est soumis le fonds intergénérationnel dans lequel les montants sont bloqués jusqu'au moment où ils atteignent un milliard, les sommes allouées au fonds de rééquilibrage sont disponibles à tout moment. Le fonds a exclusivement pour but de constituer une réserve budgétaire pour faire face à d'éventuels chocs économiques ou budgétaires.

- Le ministre des Finances s'engage à livrer des informations concernant la composition des coûts destinés au déploiement de la 5G et estimés à 8 millions d'euros dans le budget 2020.
- Suite à une intervention de M. Wiseler, le ministre des Finances déclare que le montant de 479 millions d'euros pour investissements environnementaux et climatiques, annoncés lors du dépôt de la loi budgétaire 2020, comporte l'ensemble des dépenses du fonds du rail. La composition exacte des 479 millions d'euros sera fournie aux membres de la Commission des Finances et du Budget.
- Mme Josée Lorsché rappelle que la Cour des comptes avait recommandé une amélioration de l'échange de données entre la BCE, les administrations fiscales et le STATEC. Elle souhaite savoir si une telle amélioration a eu lieu, par exemple dans le cadre de l'élaboration des prévisions budgétaires.

Le ministre des Finances indique qu'au Luxembourg la préparation des prévisions de croissance du pays relève de la compétence unique du STATEC. D'autres organismes internationaux (la Commission européenne, l'OCDE, le FMI) élaborent de telles prévisions selon leurs propres méthodologies. Les différences entre ces prévisions et celles du STATEC sont minimales. L'annexe 8 du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (page 431) comporte une comparaison des prévisions du STATEC par rapport à celles de la Commission européenne.

Les échanges d'informations se heurtent parfois à des difficultés technologiques et d'autres soulèvent des questions de l'ordre de la protection des données personnelles. Il s'agit d'une matière évolutive et le Luxembourg respecte les standards internationaux.

- M. André Bauler souhaite savoir si l'étude du Conseil économique et social (CES) du 27 juin 2019 portant sur la volatilité et la fiabilité des données macroéconomiques a été prise en compte dans l'élaboration des prévisions du STATEC.

Le ministre des Finances se renseignera à ce sujet. Il signale que la volatilité annoncée par le STATEC ces dernières années ne s'est finalement pas manifestée. La croissance a oscillé entre 2% et 3,5% au cours des 5 dernières années.

- En réponse à une question de M. Yves Cruchten, le ministre des Finances explique qu'un emprunt de 2 milliards d'euros (sur 10 ans) vient à échéance au mois de mai 2020. Le taux d'intérêt de cet emprunt s'élève à 3,375%. La trésorerie de l'Etat estime que les prochaines semaines présenteront des conditions favorables à la souscription d'un nouvel emprunt destiné au refinancement du premier emprunt. Une action dans ce sens pourrait ainsi avoir lieu bientôt. Il n'est pas encore certain si le nouvel emprunt servira au refinancement complet du premier emprunt ou à son absorption partielle (le montant restant sortant alors de la trésorerie de l'Etat).

L'article 40 du projet de loi budgétaire 2020 accorde l'émission d'emprunts de type durable pour contribuer au financement des investissements « soutenables » dans les domaines écologique, climatique et social, ainsi que pour fortifier le positionnement du Luxembourg comme centre d'excellence en matière de finance durable. L'émission pourra se faire en une ou plusieurs fois, au cours de l'année 2020 ou des années ultérieures, en fonction des conditions de marché, à évaluer par la trésorerie de l'Etat. Le montant global maximum est fixé à 1 milliard d'euros.

Le ministre précise que ce type d'emprunt permet de montrer directement la destination des fonds empruntés. Il sera, de plus, coté au Luxembourg Stock Exchange (LuxSE) permettant au Luxembourg de se dénoter par son caractère innovateur en la matière.

Les refinancements d'emprunts sont pratique courante pour la Trésorerie de l'Etat et ne nécessitent pas d'autorisation du Parlement.

- Suite à une question concernant le Fonds de soutien au développement du logement dont la création est prévue par un projet de loi qui vient d'être approuvé par le Conseil gouvernemental du 11 octobre 2019, le ministre des Finances précise que ce projet de loi permettra de mieux concilier les contraintes techniques dans la réalisation des projets de constructions de logements avec l'annualité du budget de l'Etat en regroupant les 20 articles budgétaires existants à cet effet. Par ailleurs, ce fonds pourra intervenir lors de l'acquisition par l'Etat de foncier dans le contexte logement.

De plus, un comité ad hoc du ministère du Logement est en charge d'analyser des projets d'acquisition foncière qui lui sont soumis et d'y donner suite ou pas en concertation avec le comité d'acquisition du ministère des Finances afin de pouvoir agir de manière plus rapide et cohérente (cette mesure est inscrite dans le programme gouvernemental).

- En réponse à une interrogation de Mme Martine Hansen, le ministre des Finances indique que le budget 2020 ne comporte encore aucune des mesures nouvelles envisagées dans le paquet climat. Ces mesures sont en cours d'élaboration et seront ensuite budgétisées ; elles portent sur le moyen et le long terme.
- M. Alex Bodry revient à l'article 6 du projet de loi budgétaire 2020. Le ministre des Finances explique que l'Etat peut procéder à des augmentations d'accises par le biais de règlements grand-ducaux, mais que la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques fixe la taxation maximum qui

peut être appliquée aux différents produits pétroliers. Afin de permettre des augmentations futures du droit d'accise sur ces produits, ces limites sont haussées par le biais de l'article 6, points 2 à 4.

- Suite à une question de M. Bodry portant sur l'article 36 du projet de loi budgétaire 2020 reconduisant, pour l'exercice 2020, les dispositions de l'article 43 de la loi budgétaire du 16 décembre 2011, le directeur de l'IGF confirme qu'il s'agit d'une pratique répétée dans les lois budgétaires des dernières années. Il signale qu'il est, pour l'instant, difficile de compresser les délais de comptabilisation de certaines dépenses des fonds. Il ajoute que dans le cadre de la mise en place du SEC2010, il est œuvré en faveur d'une amélioration du « reporting » des organismes pris en compte dans l'administration centrale. A long terme, il est prévu de se rapprocher des délais inscrits dans la loi de 1999 sur la comptabilité de l'Etat.
- M. Bodry renvoie ensuite à l'article 33 du projet de loi budgétaire 2020 portant sur les mesures en matière d'organisation de la sécurité civile. Le Directeur de l'IGF précise qu'avec l'entrée en vigueur de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, qui a créé le Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS), les dispositions jusque-là applicables en matière de prise en charge des transports de malades, par le moyen d'ambulances médicalisées ou non-médicalisées, vers les services d'urgence de garde assurés par les centres hospitaliers, ont également été impactées.

Afin d'apporter les précisions légales nécessaires pour éviter toute insécurité juridique au niveau de la mise en application des dispositions prémentionnées, y compris au niveau du financement par l'organisme d'assurance maladie compétent suivant l'affiliation de la personne ayant recours aux services visés, l'article 33 du projet de loi budgétaire 2020 apporte deux ajouts interprétatifs dans la loi organique de l'organisme étant à charge de la coordination, respectivement de l'organisation, du transport des personnes victimes de détresses vitales, d'accidents, d'événements calamiteux, de catastrophes, de sinistres et d'incendies.

- M. Franz Fayot revient à l'annonce récente du remboursement du premier sukuk luxembourgeois et de la poursuite du soutien au développement de la finance islamique au Luxembourg.

Le ministre des Finances rappelle que le sukuk en question a été lancé afin de prouver que le Luxembourg est ouvert à la diversification de sa place financière. Ce lancement a été couronné de succès puisque le Luxembourg accueille son deuxième sommet de la finance islamique le 11 novembre 2019. L'expérience gagnée par l'émission du premier sukuk a permis de constater la complexité et la rigueur des règles de la finance islamique.

Le Luxembourg lancera un emprunt soutenable en 2020 ; ce type d'emprunt est également soumis à des règles très strictes.

Présentation du budget du département Finances

Le ministre des Finances signale tout d'abord que la hausse des dépenses de 2019 du ministère des Finances par rapport à celles de 2018 a pour origine les modifications méthodologiques découlant du rapprochement entre SEC2010 et la loi de 1999. Le rapprochement entre SEC2010 et la loi de 1999 a eu pour conséquence que l'imputation budgétaire des rémunérations se fait à partir de 2019 par rapport à l'entité à laquelle les agents sont affectés, détachés respectivement placés. Ainsi les agents de l'Etat qui font partie de l'administration gouvernementale sont budgétisés dans leurs ministères respectifs et non plus globalement dans le ministère de la Fonction Publique.

Le ministre des Finances présente ensuite les articles les plus importants du ministère des Finances :

- Un montant de 15,5 millions d'euros est alloué à la participation aux programmes des institutions financières internationales et aide au développement. Il se compose des montants suivants : cotisations au FMI (2,45 millions d'euros), à la Société financière internationale (2 millions d'euros), à la Banque mondiale (2,85 millions d'euros), à la BERD (2,5 millions d'euros), à la BEI (2,2 millions d'euros), à la Banque asiatique de développement (2 millions d'euros) et à la Banque africaine de développement (1,5 millions d'euros).
- Un montant de 6,25 millions d'euros est destiné au développement de la place financière. D'une manière générale, ce montant est destiné à l'implémentation d'une stratégie ambitieuse en matière de promotion et de développement de la place financière, en soutenant l'agence Luxembourg for Finance (LFF) avec un montant de 4,9 millions d'euros et la Luxembourg House of Financial Technology (LHoFT) avec 1,3 millions d'euros.
- Le soutien au développement de la finance soutenable s'élève, d'une part, à 9 millions d'euros destinés au financement de la plateforme commune de la finance climatique avec la Banque Européenne d'Investissement et à 80.000 euros destinés à Luxflag, et, d'autre part, à 3,15 millions d'euros utilisés pour le financement du « Green Climate Fund (GCF) », de la participation au « Network of Financial Centers for Sustainability » et de la « Luxembourg Sustainable Finance Roadmap », cette dernière débouchant sur la « Sustainable Finance Initiative » qu'il est prévu de lancer début 2020. Cette initiative coordonnera les activités du ministère des Finances et du ministère de l'Environnement en matière de finance durable.

Luxembourg, le 31 octobre 2019

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
André Bauler