



Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 9 décembre 2019

Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 11 novembre, du 18 novembre et du 2 décembre 2019
2. 7447 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2018
- Rapporteur : Madame Diane Adehm

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Etablissement d'un rapport spécial de la Cour des comptes sur le Film Fund (Fonds de soutien à la production audiovisuelle / FONSPA)

- Elaboration d'un catalogue de questions à soumettre à la Cour des comptes en vue de l'élaboration d'un rapport spécial
4. Adoption d'un calendrier des travaux de la commission pour les mois de janvier à juillet 2020
5. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt rempl. M. Frank Colabianchi, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Djuna Bernard, M. Alex Bodry, Mme Francine Closener rempl. M. Claude Haagen, M. Mars Di Bartolomeo, M. Félix Eischen rempl. M. Claude Wiseler, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Sven Clement, M. Gast Gibéryen, M. Jean-Marie Halsdorf

M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 11 novembre, du 18 novembre et du 2 décembre 2019

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

L'Administration des Ponts et Chaussées a encore apporté les précisions suivantes : Certains projets accuseront des dépassements par rapport aux budgets annoncés. Trois cas de figures se présentent : le montant affiché dépasse le montant autorisé, mais reste en-dessous du seuil des 10 millions d'euros tels que le réaménagement de l'échangeur de Schifflange et la suppression du passage à niveau à Lorentzweiler. Ce dernier projet a dû être mis à jour plusieurs fois, notamment pour intégrer la nouvelle PC15 ainsi qu'une piste mixte (piétons/cyclistes) passant sous l'ouvrage. D'autres projets > 10 millions d'euros accusent des augmentations sans pourtant dépasser le seuil des 40 millions d'euros comme le réaménagement du rond-point Irrgarten (dépassement de 20% en raison de la complexité technique du projet qui doit être réalisé sous trafic), le projet du boulevard du Höhenhof (dépassement de 1%), et l'évacuateur de crues du barrage d'Esch-sur-Sûre, dont le coût estimatif approche le seuil de 40 millions d'euros. Au jour d'aujourd'hui, un seul projet devra faire l'objet d'un projet de loi à savoir l'élimination du goulot d'étranglement Colmar-Berg/Ettelbruck sur la B7 estimé actuellement à 52,5 millions d'euros. A noter que les fouilles archéologiques ont révélé l'existence d'une villa romaine sur un site gallo-romain.

L'Administration des Bâtiments publics souhaite préciser qu'un système de brouillage pour téléphones mobiles dans les maisons d'arrêt à Schrassig et Uerschterhaff n'a pas été installé étant donné que l'Institut de Régulation Luxembourgeois (ILR) ne pouvait soutenir la mise en place d'un tel dispositif susceptible de produire des interférences avec d'autres systèmes de radiocommunication relevant notamment du domaine de la sécurité publique telles que les systèmes de radionavigation de l'aéroport ou encore le GSM-R (sécurité du rail). Ceci a été confirmé officiellement par le Ministre de la Justice le 9 juillet 2012 concernant le centre pénitentiaire à Schrassig.

Des appareils mobiles de détection et de reconnaissance de téléphones portables pour réaliser des contrôles ponctuels seront utilisés dans le nouveau centre pénitentiaire Uerschterhaff.

2. 7447 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2018

Mme la Présidente-Rapportrice présente l'avis du Conseil d'Etat.

La commission décide d'apporter certaines modifications d'ordre rédactionnel au projet de rapport présenté par Mme la Présidente-Rapportrice.

Mme la Présidente-Rapportrice propose de continuer la question sur la réforme de la procédure budgétaire annoncée fin 2011 à M. le Ministre des Finances qui pourrait y répondre au cours d'une réunion portant sur la situation budgétaire. Suite à la réunion du 14 septembre 2015, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire n'a en effet plus entendu parler du projet LOLF et se demande ce que sont devenus les projets gouvernementaux.

Le projet de rapport est approuvé avec les conclusions suivantes :

- La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note avec satisfaction que le Gouvernement propose dans le contexte du projet de budget pour 2019 (doc. parl. 7450 ; pp.31*-37*) des modifications méthodologiques découlant du rapprochement entre le mode de présentation selon la méthode SEC2010 et la présentation selon la loi de 1999.

La ComExBu note que les modifications méthodologiques découlant du rapprochement entre SEC2010 et la loi de 1999 proposées dans le cadre du projet de budget pour 2019 auront également un impact sur le budget pour ordre.

La ComExBu décide de ne plus réitérer sa demande à l'adresse du Gouvernement d'opérer les reports des soldes du budget pour ordre en fin d'exercice. Toutefois, la ComExBu encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts d'ores et déjà entrepris en vue de la réduction du déséquilibre dans le budget pour ordre.

- La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note que le Gouvernement a accordé une priorité au rapprochement entre le mode de présentation du budget selon la méthode SEC2010 et la présentation selon la loi de 1999, au détriment de la réforme de la procédure budgétaire annoncée fin 2011. Suite à la réunion du 14 septembre 2015, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire n'a plus entendu parler du projet LOLF.

- La ComExBu incite le gouvernement à poursuivre ses efforts de réforme du cadre budgétaire et lui recommande de promouvoir l'orientation des finances publiques d'une culture de moyens, qui repose essentiellement sur une logique administrative, vers une culture de résultats, davantage axée sur un pilotage stratégique des dépenses. La ComExBu demande à être tenue au courant des suites que le Gouvernement entend donner à cette suggestion.

- La ComExBu note que les modifications méthodologiques découlant du rapprochement entre SEC2010 et la loi de 1999 proposées dans le cadre du projet de budget pour 2019 auront également un impact sur le budget pour ordre. Dès lors, la ComExBu ne réitère plus sa demande à ce sujet.

- La commission parlementaire rappelle l'utilité de tableaux et de présentations permettant au législateur d'évaluer l'évolution de la dette publique ainsi que les coûts et le remboursement des emprunts, y compris ceux à court terme. Dans ce contexte, elle salue les efforts entrepris d'ores et déjà par le Gouvernement pour retracer, notamment lors de la présentation du compte général 2017, les encours des emprunts obligataires classiques, l'évolution de la dette publique et des charges d'intérêts et l'évolution des autorisations d'emprunts. La ComExBu invite le Gouvernement à présenter les chiffres relatifs à l'évolution des autorisations d'emprunt actualisés également au moment du dépôt du projet de budget. A l'instar des rapports trimestriels sur l'exécution budgétaire, le Ministre des Finances devrait soumettre à la Commission parlementaire des Finances et du Budget et à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire un rapport semestriel sur l'exécution des obligations afférentes au service de la dette.

- Toujours dans le contexte des emprunts, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire estime qu'il y a lieu de clarifier une fois pour toutes si l'autorisation d'émission de l'emprunt doit faire l'objet d'une loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution ou si une autorisation dans le cadre de la loi budgétaire est suffisante. La commission demande à ce que soit éliminée toute insécurité juridique dans ce domaine.

La question de savoir si l'autorisation de contracter un emprunt doit venir à terme à la fin de l'année budgétaire doit être clarifiée. La ComExBu est d'avis qu'un rôle important revient aux parlementaires dans la surveillance de l'exécutif, en particulier en matière de gestion de la dette publique.

- La ComExBu constate que le Gouvernement n'a pas encore évalué l'impact budgétaire *ex post* de la mise en œuvre de la réforme fiscale. La commission reconnaît que cette analyse n'est pas évidente d'un point de vue purement technique étant donné que les effets indirects de cette réforme ne sont pas facilement quantifiables.

- Dans le contexte des transferts entre articles budgétaires, la ComExBu rappelle au Gouvernement de demander aux ministères de respecter les dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat à la lettre.

- A l'instar des années précédentes, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le Gouvernement à améliorer sa présentation des dépenses des fonds spéciaux. La commission saluerait dans ce contexte, que le Gouvernement présente une ventilation plus détaillée des recettes et dépenses des fonds spéciaux, notamment au niveau des fonds spéciaux mentionnés par la Cour des comptes dans son avis sur le compte général.

**3. Etablissement d'un rapport spécial de la Cour des comptes sur le Film Fund (Fonds de soutien à la production audiovisuelle - FONSPA)
- Elaboration d'un catalogue de questions à soumettre à la Cour des comptes en vue de l'élaboration d'un rapport spécial**

La ComExBu s'était déjà mise d'accord sur le principe de charger la Cour des comptes de l'établissement d'un rapport spécial sur le Fonds de soutien à la production audiovisuelle.

Elle souhaite que l'analyse de la Cour des comptes porte sur les dix années allant de 2009 à 2018.

L'ancienne loi datait du 11 avril 1990. Elle a été abrogée par la nouvelle législation du 22 septembre 2014.

Discussion

M. Félix Eischen (CSV) émet un certain nombre de propositions de questions qui pourraient trouver leur entrée dans le catalogue des aspects que la Cour des comptes pourrait analyser dans le cadre de son rapport spécial.

M. Eischen se réfère à l'article 5, paragraphe 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes qui stipule « *La Cour des comptes peut en outre présenter à tout moment, soit à la demande de la Chambre des députés, soit de sa propre initiative, ses constatations et recommandations sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme de rapports spéciaux. (...)* ».

Vu que la nouvelle législation est entrée en vigueur en 2014, une partie du rapport de la Cour des comptes porterait sur l'ancienne législation. A partir de 2014, le système des aides a été revu, les certificats d'investissement audiovisuel ont cessé d'exister.

L'orateur suggère que soient notamment abordés

- le contrôle de la gestion financière du FONSPA ;
- la gouvernance du FONSPA ;
- la régularité et la légalité des dépenses.

La Cour des comptes devrait en outre analyser

- si les sociétés bénéficiaires d'aides répondent aux conditions légales (cf. art. 9 de la loi sur le FONSPA) ;
- les critères d'attribution des aides ;
- pourquoi peu de remboursements d'aides ont été effectués alors que certaines sociétés ont réalisé des bénéfices (cf. art.9 alinéa 5 de la loi),
- des conflits d'intérêt potentiels ;
- la gouvernance du FONSPA,
- le rôle du directeur, le contrôle de ses activités au sein du FONSPA.

M. Eugène Berger (DP) croit se souvenir que la Cour des comptes a déjà effectué des contrôles au FONSPA. Après vérification, il s'avère que les résultats du dernier contrôle remontent au début des années 2000 (voir le rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics de 2005).

De la discussion qui s'en suit, on peut retenir les points suivants :

- le contrôle de la Cour des comptes devrait porter sur le respect des dispositions figurant au chapitre 3 de la loi du 22 septembre 2014 ;
- la Cour n'est pas appelée à analyser l'opportunité des dépenses, mais la légalité et la régularité des recettes et des dépenses et également la bonne gestion financière des deniers publics ;
- si la gouvernance a fonctionné de manière adéquate ;
- si les procédures concernant l'attribution et le remboursement des aides ont été respectées.

La proposition de M. Di Bartolomeo (LSAP) d'analyser si la mission du FONSPA, telle que définie à l'article 2 de la loi, est assurée en bonne et due forme, n'est pas retenue telle quelle. Le contrôle devra porter sur le volet financier des activités du FONSPA.

Mme la Présidente rappelle qu'au début des années 2000, les contrôles de la Cour des comptes (qui ont porté sur les exercices 2001, 2002 et 2003 et dont les résultats sont publiés dans le rapport spécial sur les établissements publics de 2005) étaient décrits comme suit :

« La Cour a ainsi procédé à un contrôle des opérations financières du Fonds réalisées pendant les exercices 2001 à 2003. Les objectifs du contrôle de la Cour ont consisté dans la vérification :

- de la légalité et de la régularité des opérations effectuées afin de déterminer si elles ont été conformes aux lois et règlements applicables en la matière ;
- de l'intégralité et de la mesure des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations ont été comptabilisées, et ce à leur juste valeur ;
- de la réalité des opérations afin de s'assurer que toutes les opérations ont été justifiées par des événements qui concernent la période visée.

Des éléments d'appréciation de l'efficacité de la gestion du Fonds ont fait partie intégrante du contrôle de la Cour. »

M. Gilles Roth (CSV) renvoie à l'article 5 (3) de la législation sur la Cour des comptes qui prévoit qu'en tant que contrôleur externe la Cour des comptes examine en plus de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses également la bonne gestion financière des deniers publics. Ainsi, le contrôle de la Cour des comptes porte donc sur l'économie, l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, sans pour autant pouvoir se prononcer sur l'opportunité des dépenses.

La « bonne gestion financière » est un concept qui s'oriente aux méthodes de travail de la Cour des comptes européenne (supervision de la gestion et contrôle des finances de l'Union européenne, obligation de rendre compte envers les citoyens concernant les fonds publics).

Les députés se demandent si l'établissement d'un relevé de films qui n'ont pas été montrés dans une salle de cinéma pourrait faire partie d'une analyse de la gestion financière du FONSPA.

4. Adoption d'un calendrier des travaux de la commission pour les mois de janvier à juillet 2020

Le calendrier est approuvé.

5. Divers

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire tient à exprimer ses félicitations à Mme Joëlle Elvinger pour son nouveau défi professionnel. Mme Elvinger devrait succéder à M. Henri Grethen comme membre de la Cour des comptes européenne. Mme Elvinger a, pendant plusieurs années, fait partie de la ComExBu.

La prochaine réunion de la commission est prévue pour le 13 janvier 2020.

* * *

Luxembourg, le 13 décembre 2019

La Secrétaire-administratrice,
Francine Cocard

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