



Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 7 décembre 2020

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 12 octobre (réunion jointe avec la Commission des Finances et du Budget), du 19 octobre (deux réunions, dont une réunion jointe avec la Commission des Finances et du Budget) et du 13 novembre 2020
2. 7676 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2019
 - Présentation et adoption éventuelle d'un projet de rapport
3. Comptes de la Cour des comptes
 - Examen des comptes
 - Examen du rapport du réviseur d'entreprise
4. Comptes du Médiateur
 - Examen des comptes
 - Examen du rapport du réviseur d'entreprise
5. Comptes du Centre pour l'égalité de traitement (CET)
 - Examen des comptes
 - Examen du rapport du réviseur d'entreprise

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Djuna Bernard, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten remplaçant M. Claude Haagen, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, M. Claude Lamberty remplaçant M. Frank Colabianchi, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz remplaçant Mme Octavie Modert, M. Claude Wiseler

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 12 octobre (réunion jointe avec la Commission des Finances et du Budget), du 19 octobre (deux réunions, dont une réunion jointe avec la Commission des Finances et du Budget) et du 13 novembre 2020

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. 7676 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2019

Mme la Présidente-Rapportrice présente le projet de rapport relatif au projet de loi sous rubrique.

Elle rappelle que, dans son avis relatif au projet de budget pour 2021 et le budget pluriannuel 2020-2024, la Cour des comptes a analysé l'évolution de la dette publique. Les représentants de la Cour des comptes y ont rendu attentif dans le rapport général et au cours de la réunion du 30 novembre dernier.

Dans le rapport général, la Cour des comptes a consacré un chapitre aux programmes de stabilisation et de relance de l'économie. Les paquets de mesures aspirent à stabiliser et à relancer l'économie luxembourgeoise. La Cour recommande, compte tenu du volume des enveloppes financières mobilisées par ces deux programmes, de réaliser un suivi rigoureux de l'exécution de ces paquets de soutien et de relance pour être au fait des montants effectivement déboursés et pour vérifier si les différentes mesures ont atteint les objectifs escomptés. Ce suivi pourrait notamment se réaliser dans le cadre des projets de loi successifs portant règlement du compte général de l'Etat.

Mme la Présidente-Rapportrice rappelle que le suivi des 258 mesures du paquet pour l'avenir n'avait jamais été établi. Il serait dès lors judicieux de demander un suivi financier des programmes de stabilisation et de relance dès le début de leur mise en place. Mme la Présidente-Rapportrice propose que les membres de la ComExBu demandent l'avis de leur groupe parlementaire respectif pour savoir si la ComExBu doit faire sienne la recommandation de la Cour des comptes, si la recommandation doit alors figurer dans le chapitre des recommandations du rapport ou si elle prendrait la forme d'une motion à présenter lors du débat en séance publique.

La version finale des conclusions et recommandations de la ComExBu serait alors arrêtée lors d'une réunion qui pourrait avoir lieu lundi, le 14 décembre à 14 heures.

M. André Bauler (DP) critique que les graphiques de la Cour des comptes portent aussi sur les périodes 2021 à 2024 sans qu'il soit indiqué qu'il s'agit en fait d'estimations. Il est décidé d'insérer une note pour indiquer qu'il s'agit d'estimations.

La commission passe en revue les conclusions et recommandations et décide de les adapter.

- La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note que les modifications méthodologiques découlant du rapprochement entre SEC2010 et la loi de 1999 proposées dans le cadre du projet de budget auront également un impact sur le budget pour ordre.

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.

(N.B. La ComExBu décide de maintenir cette recommandation pour une seule année encore.)

- 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 et instruments financiers équivalents, y compris ceux à court terme. Dans ce contexte, elle salue les efforts entrepris d'ores et déjà par le Gouvernement à présenter les chiffres relatifs à l'évolution des autorisations d'emprunt actualisés également au moment du dépôt du projet de budget.

(Cf. doc. parl. 7666-0, art. 56, p. 153* et tableau p. 154*)

La commission note qu'il est difficile de garder un aperçu sur les emprunts et instruments financiers équivalents en vigueur. Il est rappelé que le Gouvernement a émis des certificats de Trésorerie, sans mettre la Chambre des Députés au courant au préalable.

A l'instar des rapports trimestriels sur l'exécution budgétaire, le Ministre des Finances est invité à 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.

N.B. Dans son courrier du 12 décembre 2019, M. le Ministre des Finances communique des éléments de réponse. Il cite d'abord les articles 99 de la Constitution et 95 de la loi du 8 Juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

L'article 99 de la Constitution dispose : « Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre. »

Selon l'article 95 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, « [l]e ministre ayant le budget dans ses attributions émet les emprunts autorisés par la loi. Les conditions et les modalités d'émission sont fixées par règlement grand-ducal. »

Pour répondre à la question soulevée par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire quant à l'interprétation de ces textes, il lui a semblé utile d'approcher le sujet d'abord d'un point de vue doctrinal (1), avant d'entamer une étude empirique de la pratique suivie en la matière au cours des dernières périodes de législature (2).

Sur base de ces explications, il lui semble que l'on puisse affirmer avec confiance qu'en vertu du droit luxembourgeois applicable :

(a) l'autorisation d'émission d'un emprunt ne doit pas faire l'objet d'une loi spéciale distincte de la loi budgétaire ; et

(b) l'autorisation de contracter un emprunt reste valable au-delà de la fin de l'année budgétaire considérée.

Une copie du courrier intégral a été transmise aux membres de la commission parlementaire en vue de la réunion du 14 décembre 2020.

M. Gilles Roth (CSV) rend attentif au fait que, par le biais de l'article 6, paragraphe 3¹ de la loi du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19 (doc. parl. 7545), le Gouvernement a contourné l'article 5² de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. L'orateur se demande si le Gouvernement dispose dorénavant d'une autorisation permanente d'utiliser les emprunts pour effectuer des dépenses courantes.

- 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.

¹ « Art. 6. Dispositions financières et budgétaires

(1) Le budget total des garanties prévues à l'article 3 ne peut dépasser 2,5 milliards d'euros.

(2) Le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre au cours de l'année 2020 ou des années subséquentes, un ou plusieurs emprunts pour un montant global de 3 milliards d'euros.

(3) L'article 5 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'État, ne s'applique pas aux recettes provenant de l'émission d'un emprunt au titre du présent article. »

² « Art. 5.

Les recettes provenant de l'émission d'emprunts ne peuvent servir qu'au financement de projets d'investissements de l'Etat. »

Ces conclusions et recommandations seront présentées aux membres de la ComExBu au cours de la réunion du 14 décembre 2020 et soumises à approbation. Après concertation avec leur groupe parlementaire, les membres de la commission décideront s'ils souhaitent soumettre une motion au vote de la Chambre des Députés concernant un suivi financier des programmes de stabilisation et de relance dès le début de leur mise en place.

3. Comptes de la Cour des comptes

- Examen des comptes
- Examen du rapport du réviseur d'entreprise

Mme la Présidente donne un résumé des principaux aspects concernant les comptes de la Cour des comptes.

Le réviseur a donné son avis positif.

La ComExBu se montre d'accord avec la présentation d'une résolution en vue de l'approbation des comptes en séance publique.

4. Comptes du Médiateur

- Examen des comptes
- Examen du rapport du réviseur d'entreprise

Mme la Présidente donne un résumé des principaux aspects concernant les recettes et les dépenses du Médiateur.

Le réviseur a donné son avis positif.

La ComExBu se montre d'accord avec la présentation d'une résolution en vue de l'approbation des comptes en séance publique.

5. Comptes du Centre pour l'égalité de traitement (CET)

- Examen des comptes
- Examen du rapport du réviseur d'entreprise

Mme la Présidente donne un résumé des principaux aspects concernant les recettes et les dépenses du Centre pour l'égalité de traitement.

Le réviseur a donné son avis positif.

La ComExBu se montre d'accord avec la présentation d'une résolution en vue de l'approbation des comptes en séance publique.

* * *

Luxembourg, le 10 décembre 2020

La Secrétaire-administrateur,
Francine Cocard

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