



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 09 décembre 2022 (10:30)

Ordre du jour :

Échange de vues avec des représentants de l'Inspection générale des finances (IGF) au sujet de la fiabilité des documents budgétaires (demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire CSV du 25 novembre 2022)

*

Présents : M. André Bauler, M. Sven Clement, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Yves Cruchten, M. Gusty Graas remplaçant M. Guy Arendt, M. Max Hahn, M. Max Hengel remplaçant Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Carlo Weber remplaçant M. Dan Biancalana, M. Claude Wiseler
Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Marc Vanolst, Directeur f.f. de l'Inspection Générale des Finances (IGF)
M. Yves Kohn, M. Michel Linden, Mme Cynthia Monteiro, de l'IGF

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

L'auteur de la demande de mis à l'ordre du jour, M. Gilles Roth, motive sa demande par la présentation de chiffres troublants au cours de la réunion jointe du 21 novembre 2022 sur l'évolution budgétaire au 30 septembre 2022. Selon ces chiffres, le solde budgétaire de l'Administration centrale s'élevait à +924 millions d'euros fin septembre, alors que les documents budgétaires tablent sur un déficit prévisionnel d'environ 1.359 millions d'euros pour l'année 2022.

Le Directeur faisant fonction de l'IGF signale en premier lieu qu'une multitude d'éléments expliquent l'écart entre les chiffres avancés par M. Roth. Il procède ensuite à la présentation du document powerpoint repris en annexe auquel il apporte les précisions supplémentaires suivantes :

Slide 6 : Les « retraitements par le STATEC » impliquent le reclassement de certaines dépenses, par exemple initialement comptabilisées sur l'année n, vers d'autres années, par exemple l'année n+1. Ces reclassements résultent de l'application des règles du SEC10.

Est cité pour exemple le paiement exceptionnel de 247 millions d'euros lié à la régularisation des contributions relatives aux années 2010 à 2020, à payer à l'Union européenne en 2023. L'Etat aurait pu/voulu effectuer le paiement en question en 2022, mais selon SEC 2010, ce paiement n'aurait pu qu'être comptabilisé sur l'année 2023. Afin d'éviter des reclassements ultérieurs et donc également des différences entre les chiffres du système comptable national et de l'euro, cette dépense aura lieu en 2023.

De même, les dépenses liées aux mesures d'aide prises par le gouvernement luxembourgeois afin de pallier à la hausse des prix de l'énergie (prises dans le cadre de la tripartite 1), qui concernent la période de février à décembre 2022, mais qui ne seront liquidées qu'en 2023, devront, selon SEC 2010, être comptabilisées sur l'année 2022. Ceci parce que le fait générateur de ces dépenses se situe en 2022.

Slide 15 : Le graphique reproduit à la page 15 montre que des montants importants sont comptabilisés jusqu'en mars au titre de l'année précédente. L'envergure de ces montants s'explique notamment par le versement au secteur communal de la dernière tranche du Fonds de dotation globale des communes (FDGC), majorée du solde du FDGC. Il est probable que les dépenses effectuées au cours de la période complémentaire en 2023, au titre de l'année 2022, s'élèveront à 900 millions d'euros.

En guise de conclusion le Directeur ff. de l'IGF explique que sur base des principes de prudence énoncés précédemment, le solde pour l'année 2022 tel qu'indiqué dans le projet de Budget 2023 correspondait en effet à la meilleure estimation possible au moment du dépôt du projet de Budget.

Echange de vues :

- M. Roth part du principe qu'en fin d'année la presque totalité des engagements d'un exercice doivent être enregistrés dans le système informatique SAP et que ce système devrait donc fournir un chiffre assez précis des dépenses de cet exercice.

Le Directeur ff. de l'IGF explique que, dans sa version actuelle, le système SAP ne consigne pas les engagements sur une base annuelle, mais sur une base globale (c'est-à-dire pluriannuelle). L'IGF ne dispose ainsi, via SAP, pas de détails sur la répartition annuelle de ces engagements. Pour que SAP livre des chiffres suivant exactement l'évolution d'un chantier par exemple, il faudrait qu'il soit en continu alimenté des informations y relatives, ce qui représente une tâche complexe et très prenante.

En réponse à une question de M. Kersch, le Directeur ff. de l'IGF signale que des discussions concernant l'adaptation du système SAP afin que ce dernier puisse, entre autres, fournir des décomptes annuels prévisionnels (pour les engagements pluriannuels), pourront être menées prochainement. Il réitère cependant son propos précédent selon lequel l'exactitude des chiffres dépend directement de l'alimentation régulière et presque en temps réel du système par les ministères, cette tâche n'étant pas à sous-estimer.

- Suite aux interventions de M. Roth et M. Dan Kersch, le Directeur ff. de l'IGF explique que l'atteinte du déficit estimé de l'année 2022 (soit 1,3 milliard d'euros) dépend en très grande partie de l'évolution des chiffres des mois de novembre et de décembre 2022, chiffres encore inconnus à l'heure actuelle. Il signale que le CNFP et d'autres institutions ont jugé ce chiffre crédible. Il est un fait que les estimations sont encore plus difficiles en temps de crise.

- En réponse à une question de M. Claude Wiseler, le Directeur ff. de l'IGF rappelle l'application du principe de prudence dans l'estimation des dépenses finales de l'Etat; ainsi, sauf indication d'un département ministériel, l'IGF ne procède pas à des réductions d'engagements, mais maintient leur totalité dans les prévisions. Le déficit prévisionnel de 2022 prend ainsi en compte l'ensemble des dépenses présumées pour 2022. L'IGF tient uniquement compte des moins-values (en dépenses) annoncées par les départements.
- A la question de M. André Bauler de savoir si l'application du principe de prudence et l'attitude générale de l'IGF en matière de prévision budgétaire a changé au cours des dernières décennies, le Directeur ff. de l'IGF répond par la négative.
- Suite à une intervention de M. Roth, le Directeur ff. de l'IGF explique que la simple comparaison des soldes d'un exercice à l'autre rend une image fautive, puisqu'elle ne tient pas compte des faits exceptionnels survenus au cours des exercices respectifs (il cite pour exemple la consolidation des CFL en 2010 qui a entraîné l'intégration de l'actif et du passif des CFL dans le budget de l'Etat, ce qui a fortement influencé le solde de cet exercice). Pour pouvoir comparer les exercices successifs, il est donc impératif de s'assurer de la comparabilité des chiffres en défalquant les opérations exceptionnelles.
- Se basant sur son expérience en tant qu'ancien ministre, M. Wiseler précise qu'en préparation du budget de l'Etat, il était tenu compte de l'ensemble des dépenses prévisionnelles des grands projets d'investissement, mais qu'en commun accord avec le ministre des Finances une décote de 20-30% (en fonction du fonds d'investissement concerné) était ensuite appliquée à ces dépenses afin qu'elles soient réalistes (cette décote étant le fruit de l'expérience des ministères quant à la rapidité d'évolution des grands projets). Le Directeur ff. de l'IGF explique que l'IGF considère en effet cette décote lors de l'établissement du solde.

*

En prévision de la réunion de l'après-midi au cours de laquelle aura lieu la présentation et l'adoption du projet de rapport portant sur le budget 2023 (doc. parl. n°8080 et 8081) et en raison des contraintes de temps affectant cette réunion, M. Roth remercie d'ores et déjà le rapporteur du travail accompli et ajoute que son groupe parlementaire n'adoptera pas le projet de rapport en raison de son désaccord avec certaines actions du gouvernement. M. Fernand Kartheiser rejoint ces propos.

Luxembourg, le 29 décembre 2022

Annexe :

Présentation powerpoint de l'IGF sur la situation actuelle du solde de l'administration centrale

Procès-verbal approuvé et certifié exact



**INSPECTION GENERALE DES
FINANCES**

**Situation actuelle
du solde de
l'administration centrale**



Objet de la réunion

Cette réunion aura pour objet :

La fiabilité des documents budgétaires.

Il s'agit, en effet, de pouvoir se prononcer sur la fiabilité des documents budgétaires affichant un **déficit prévisionnel** au niveau de l'Administration centrale **de 1.359 millions** d'euros pour l'année 2022 au regard d'un **solde budgétaire de +924 millions** d'euros au 30 septembre 2022.

Nous vous saurions gré de bien vouloir transmettre la présente demande à Monsieur le Président de la commission aux fins de convoquer une réunion de celle-ci.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre très haute considération.

Martine Hansen

Co-Présidente du groupe politique CSV

Gilles Roth

Co-Président du groupe politique CSV



Suivi de l'exécution du Budget de l'Etat



Chiffres avancés lors des réunions trimestrielles

❖ Solde d'après l'exécution budgétaire

- Chiffres avancés \neq modélisation économétrique $\rightarrow \neq$ prévision

MAIS

- **Photo de la situation actuelle** de l'exécution budgétaire
- Observation de la **réalité comptable**

PAR CONSÉQUENT :

- **Déduction \neq conseillée** : soldes trimestriels \rightarrow **solde définitif** (cf. infra)

❖ Exécution non linéaire du budget (y inclus fonds spéciaux)

❖ Présentation conforme aux demandes

- depuis plus de 20 ans
- à travers tous les gouvernements



Exécution budgétaire VS Compte prévisionnel



Exécution budgétaire vs Compte prévisionnel

❖ Compte prévisionnel ≠ Exécution budgétaire au 30 septembre

- Exécution budgétaire au 30 septembre comprend :
 - l'intégralité des recettes et dépenses **comptabilisées jusqu'à ce montant**

ALORS QUE

- Compte prévisionnel (établi dans le cadre du PB 2023) comprend :
 - l'intégralité des recettes et dépenses **comptabilisées jusqu'à ce montant**
 - la **prévision** des recettes des administrations fiscales
 - **jusqu'au 31 décembre**
 - **de la période complémentaire**
 - la prévision des dépenses des départements ministériels
 - jusqu'au 31 décembre
 - de la période complémentaire
 - les éventuels **retraitements par le STATEC** selon la méthodologie SEC 2010



Exécution budgétaire vs Compte prévisionnel

❖ **Compte prévisionnel ≠ Exécution budgétaire au 30 septembre**

PAR CONSÉQUENT

il y a lieu de relever qu'il n'est **pas conseillé d'extrapoler l'exécution budgétaire** pour déduire le compte prévisionnel

MAIS IL S'AGIT DE

- **comparer** ce solde trimestriel **par rapport aux années antérieures**
- **tenir compte des phénomènes exceptionnels** :
 - modifications des échéances de paiement
 - retards dans la facturation
 - nouvelles aides non liquidées



Suivi de l'évolution du compte prévisionnel



1. Méthodologie pour établir le compte prévisionnel

❖ Remarques concernant la méthodologie

- Principes de prudence :
 - Δ - Dépenses considérées si **indication par les départements**
 - $\Delta+$ Recettes considérées si **au moment de la constatation**
- Difficulté d'anticiper par les départements
 - des *demandes de **subsidés***
 - des ***factures** des entreprises*
 - des ***décomptes** des secteurs conventionné et communal*
- Implication pour le solde de l'administration centrale
 - Principe de prudence → **possibilité de constater une amélioration du solde**

❖ Temps de crise → incertitudes amplifiées

- Difficulté de faire des prévisions fiables surtout en **temps de crise**
- Retard de l'envoi des factures dû aux **intérêts créditeurs négatifs**
→ phénomène constaté également dans le secteur communal



2. Calendrier de la confection du compte prévisionnel

❖ Base utilisée pour le compte prévisionnel

- Compte prévisionnel **se base sur le budget voté** de la même année

❖ Etapes majeures du processus

- **Mai : 1^{ère} réévaluation** sur base de
 - Recettes : nouvelles données macroéconomiques (Statec)
 - Dépenses : - l'exécution du budget
- nouvelles données macroéconomiques (Statec)
(rémunérations, ...)
- **Juillet : 2^{ème} réévaluation** sur base de
 - *Recettes* : nouvelles données macroéconomiques (Statec)
 - *Dépenses* : - l'exécution du budget
- nouvelles données macroéconomiques (Statec)
(rémunérations, ...)
- **Début septembre : 3^{ème} réévaluation** sur base de
 - Recettes : nouvelles données macroéconomiques (Statec)
 - Dépenses : - l'exécution du budget
- nouvelles données macroéconomiques (rémunérations, ...)



2. Calendrier de la confection du compte prévisionnel

❖ Etapes majeures du processus (suite)

- **Après Tripartite 2 : 4^{ème} réévaluation** sur base de
 - Recettes : nouvelles données macroéconomiques (Statec)
 - Dépenses : - **décisions politiques « Tripartites 2 »**
- nouvelles données macroéconomiques (rémunérations, ...)
- **Fin janvier : 5^{ème} réévaluation** sur base de
 - Recettes : - nouvelles données macroéconomiques (Statec)
 - Dépenses : - l'exécution du budget
- nouvelles données macroéconomiques (rémunérations, ...)
- **Fin mars : 6^{ème} réévaluation** sur base de
 - Recettes : - nouvelles données macroéconomiques (Statec)
 - Dépenses : - l'exécution du budget
- nouvelles données macroéconomiques (rémunérations, ...)



3. Phénomènes exceptionnels en 2022

- ❖ **Rééchelonnement des transferts à l'administration de la sécurité sociale**
 - Jusque 2021 : 2 versements en janvier
 - 2022 : 1^{er} versement en janvier et 2^{ème} versement en novembre
→ Impact négatif de 337 millions d'euros
- ❖ **Impact immédiat de l'inflation et de l'indexation automatique sur les recettes**
→ TVA, impôts sur les traitements et salaires,...
- ❖ **Impact différé des dépenses de l'Etat (hors mesures exceptionnelles)**
- ❖ **Retard dans l'exécution des fonds spéciaux** par rapport à l'année passée sans indication que ces dépenses ne vont pas s'exécuter
- ❖ **Impact différé des mesures des accords « tripartite » pour 2022**
 1. **Aides aux entreprises (tripartite 1) - modification en cours**
 - Accord : 31 mars 2022
 - Vote : 12 juillet 2022
 - Mesure : février 2022 à décembre 2022 (225 millions)
 - Impact présumé sur **2022 : 225 millions**
 - Effet rétroactif des subventions



3. Phénomènes exceptionnels en 2022

2. Plafonnement du prix du gaz (tripartite 2)

- Accord : 28 septembre 2022
- Vote : 23 novembre 2022
- Mesure : octobre 2022 à décembre 2023 (470 millions)
- Impact présumé sur **2022 : 79 millions**
- Effet rétroactif de la mesure

3. Aide énergétique pour les PME (tripartite 2)

- Accord : 28 septembre 2022
- Vote : 23 novembre 2022
- Mesure : octobre 2022 à décembre 2023 (150 millions)
- Impact présumé sur **2022 : 50 millions**
- Effet rétroactif des subventions

ATTENTION : Probabilité d'imputation des dépenses en 2022 (Maastricht – SEC 2010) même si la comptabilisation se fait après la période complémentaire et donc sur le budget 2023

→ **AJUSTEMENT EX-POST**

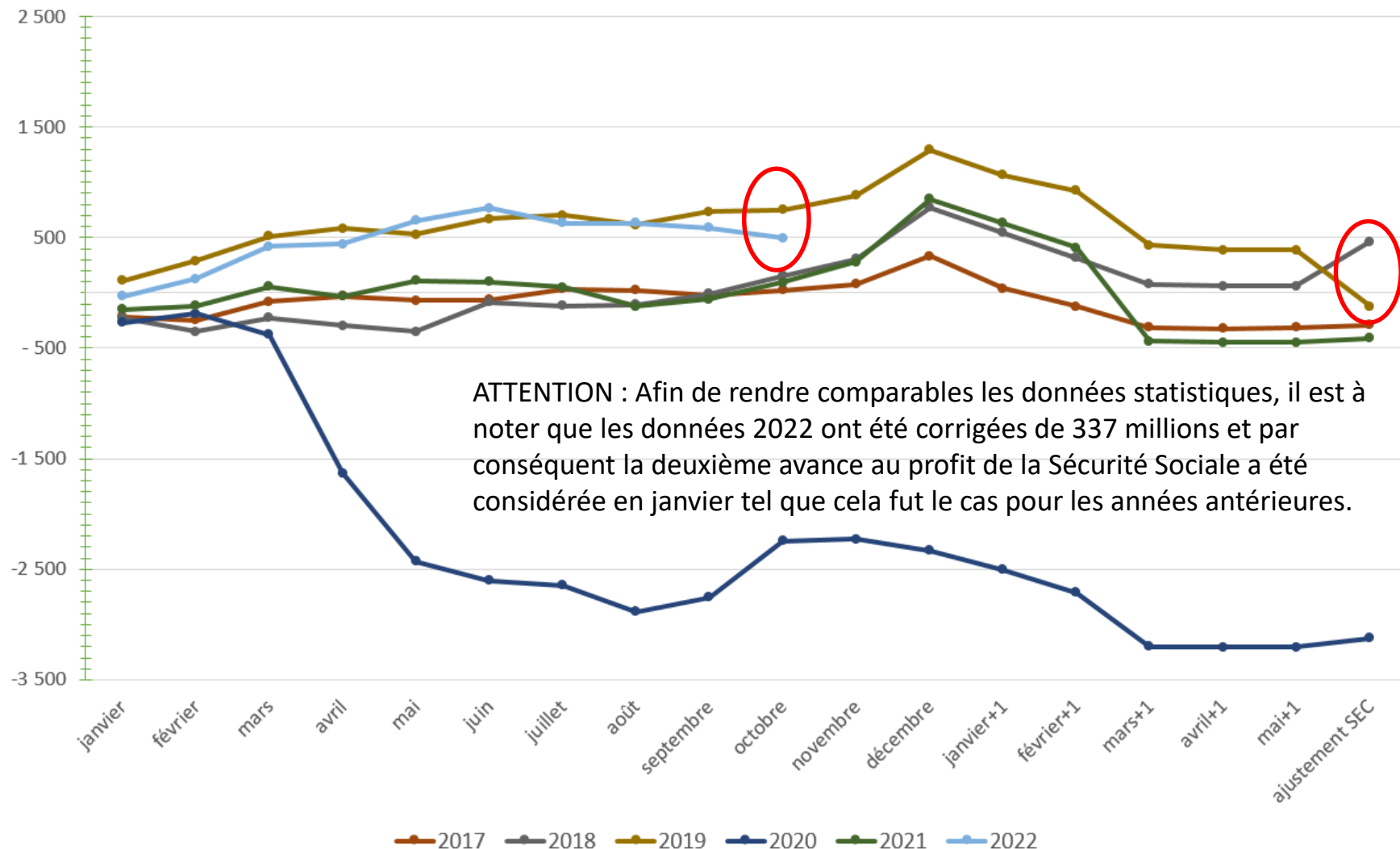
Solde de l'administration centrale



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

4. Analyse de l'historique des soldes (en millions d'euros)

Solde cumulé de l'Administration centrale

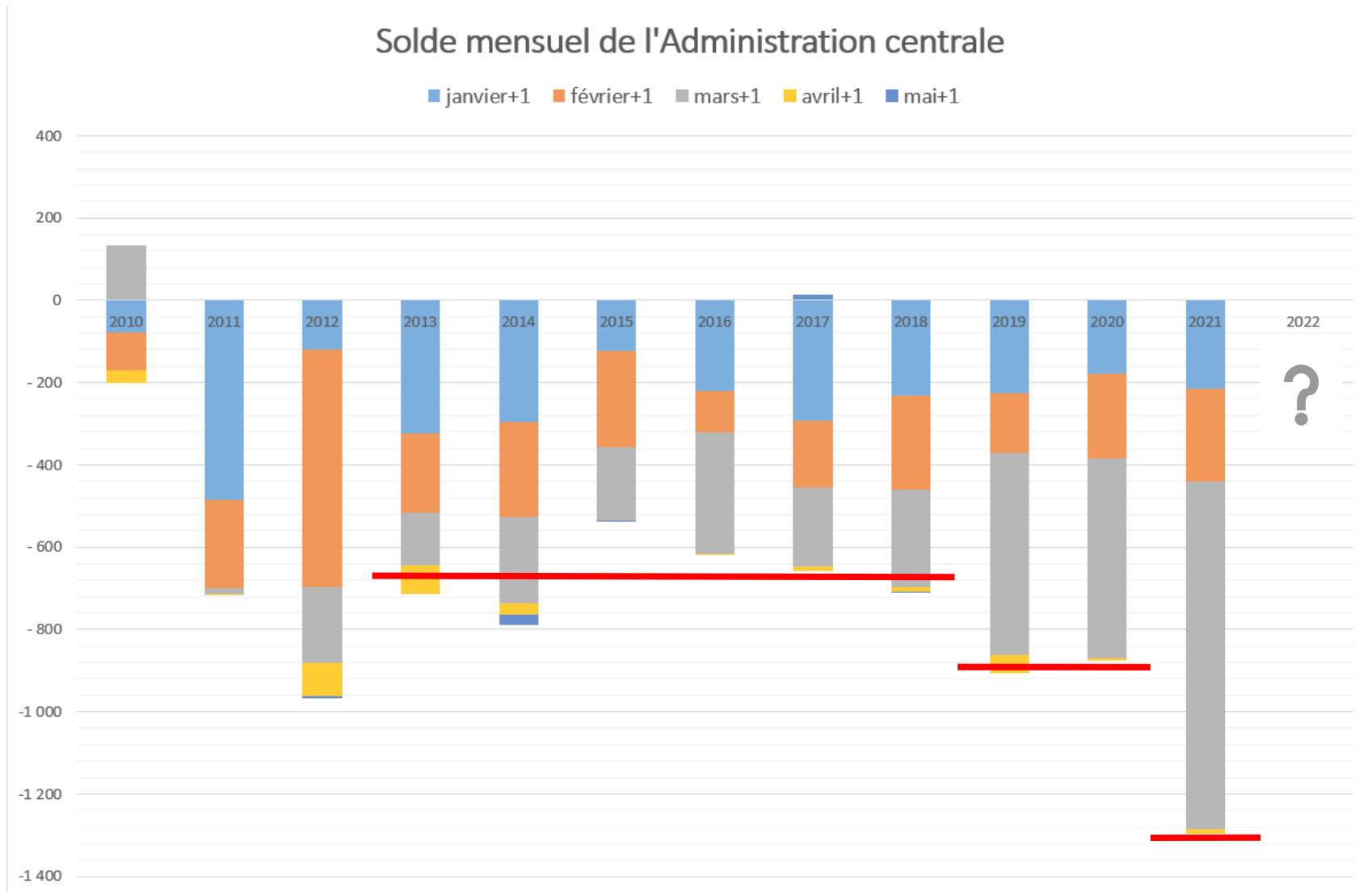


Solde de l'administration centrale



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

5. Solde de la période complémentaire (hors ajustements SEC 2010)





Conclusions



Conclusions

❖ Importantes incertitudes persistent !

- **Amélioration substantielle du solde en décembre ?**
 - Oui : comme en 2019 – 2021
 - Non : comme en 2010
- **Impact de la période complémentaire** sur le solde de l'administration centrale
- Envoi des demandes de
 - **aides et subventions** (+impact mesures « tripartite 2 »)
 - **factures et décomptes** (+impact retards suite aux intérêts négatifs)
- **Retraitement SEC 2010** par le STATEC

❖ Evolution du solde ?

- **Difficile de faire une prévision exacte** compte tenu des incertitudes
- Compte général : **probablement mieux qu'annoncé**
- Toutefois il est **difficile d'imaginer que l'année 2022 se clôture favorablement**
 - **Explications MINFIN (21/11/2022) = Explications CNFP (29/11/2022)**
 - **2022 = meilleure estimation possible** - tenant compte des principes de prudence
 - lors du dépôt de PB 2023



Merci de votre écoute

Des questions ?