

Commission de l'Exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 29 janvier 2024

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 22 janvier 2024
2. Rapport spécial de la Cour des comptes sur la qualité de la planification des recettes fiscales
 - Présentation du rapport par la Cour des comptes
 - Nomination d'un rapporteur
3. Revue de la procédure en matière de contrôle des transferts de crédit, dépassements de crédit et refus de visa des contrôleurs financiers
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Dan Biancalana, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, M. Claude Haagen, M. Fred Keup, M. Ben Polidori (remplaçant M. Sven Clement), M. Gérard Schockmel, M. Marc Spautz, Mme Stéphanie Weydert

M. David Wagner, observateur délégué

M. Patrick Graffé, Vice-Président de la Cour des comptes
M. Tom Heintz, Conseiller à la Cour des comptes
Mme Carine Silva, Auditeur à la Cour des comptes

Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire
M. Yann Flammang, Administration parlementaire (Relations publiques)

Excusés : M. Sven Clement, Mme Sam Tanson

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 22 janvier 2024

La Commission de l'Exécution budgétaire approuve le projet de procès-verbal de la réunion du 22 janvier 2024.

2. Rapport spécial de la Cour des comptes sur la qualité de la planification des recettes fiscales

- Présentation du rapport par la Cour des comptes
- Nomination d'un rapporteur

Les constatations et recommandations principales du rapport spécial de la Cour des comptes relatif au suivi des constatations et recommandations contenues dans le rapport spécial de la Cour des comptes concernant la qualité de la planification des recettes fiscales¹ se résument comme suit² :

1. Inspection générale des finances (ci-après « IGF ») :

- **Constatations :**

- Contrairement aux dépenses, les prévisions des recettes fiscales ne sont pas soumises à un examen contradictoire ;
- Les discussions afférentes sont menées de manière informelle entre les différentes administrations, l'IGF et le ministère des Finances ;
- Les prévisions sont soumises à un dernier correctif en septembre avant leur inscription définitive dans le projet de budget.

- **Recommandations :**

- La Cour recommande la mise en place d'un groupe de travail/comité qui discute et adopte formellement les prévisions des recettes des différentes administrations fiscales avant leur inscription définitive dans le projet de budget ;
- Au vu de la réponse du ministère des Finances à l'égard de cette recommandation³, la Cour signale la nécessité de prévoir une modernisation de la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances.

2. Comité économique et financier national (ci-après « CEFN ») :

- **Constatations :**

- Le CEFN diffère d'un comité de prévision tel que recommandé par la Cour.

- **Recommandations :**

- La Cour recommande de formaliser les procédures internes des groupes de travail du CEFN ;
- La Cour recommande que le CEFN se dote d'un règlement d'ordre intérieur tel que prévu à l'article 5 du règlement grand-ducal du 9 octobre 2017 portant création d'un comité économique et financier national ;
- La Cour estime que le CEFN pourrait intervenir de manière plus formelle dans les prévisions des recettes, par le biais de réunions de concertation dès septembre.

¹ Rapport spécial relatif au suivi des constatations et recommandations contenues dans le rapport spécial de la Cour des comptes concernant la qualité de la planification des recettes fiscales (ci-après « Rapport spécial »), en annexe.

² Présentation du Rapport spécial, en annexe.

³ Rapport spécial, II. La prise de position du ministère, pp 35-37.

3. Administration des contributions directes (ci-après « ACD ») :

- Constatations :

- L'approche de planification de l'ACD de type « bottom-up » n'a pas changé depuis 2010. Elle consiste dans l'élaboration des prévisions budgétaires par quelques agents expérimentés et prend en compte les recettes réalisées des années précédentes et de l'année en cours. L'ACD ne dispose pas d'un modèle économique qui permettrait une mise en relation cohérente entre le produit des impôts et les facteurs économiques qui les déterminent ;
- Les méthodes de prévision ne sont pas cohérentes et que difficilement retraçables pour les impôts analysés. Une vérification de l'exactitude et de l'exhaustivité des estimations est difficilement réalisable ;
- Au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités (ci-après « IRC »), l'ACD a introduit à partir de 2010 le système de l'imposition automatique afin d'accélérer la procédure d'imposition. En 2015, l'ACD a lancé la déclaration électronique avec imposition automatique pour les sociétés de capitaux. Le dépôt électronique a été rendu obligatoire à partir de l'année d'imposition 2017 pour les sociétés de capitaux. L'ensemble de ces mesures a permis de réduire les retards dans le traitement des dossiers et de rendre les prévisions plus fiables. L'imposition traduit mieux la réalité financière des contribuables ce qui engendre un accroissement des avances encaissées et une diminution des soldes d'impôts. Le ralentissement de l'activité économique suite à la survenance de nouvelles crises aura un effet plus immédiat sur le niveau des recettes à encaisser ;
- Au niveau de l'impôt sur les revenus des personnes physiques (ci-après « IRPP »), la Cour constate que depuis 2015, les prévisions se basent sur les extraits de compte de salaire et de pension (ci-après « ECSP ») fournis annuellement par les employeurs, ce qui permet de disposer d'une meilleure connaissance de la population des contribuables et de leurs revenus et d'élaborer des prévisions budgétaires plus réalistes ;
- En termes de ressources, la Cour constate que depuis 2010 le nombre d'agents travaillant dans la division économique au sein de l'ACD en charge des travaux de prévision a augmenté de deux à quatre.

- Recommandations :

- La Cour recommande à l'ACD de mieux documenter son approche à la base de l'établissement de ses prévisions ;
- La Cour souligne la nécessité pour l'ACD de poursuivre ses efforts en matière de digitalisation, pouvant contribuer à améliorer la qualité de la planification ;
- La Cour recommande une gestion plus efficace des connaissances au niveau de la division économique en charge des prévisions des recettes d'impôts recouverts par l'ACD. L'absence de processus écrits comporte en effet des risques au niveau de la continuité et du transfert de l'expérience et des connaissances relatives aux méthodes d'estimation utilisées.

4. Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (ci-après « AED ») :

- Constatations :

- La Cour constate que le nombre d'agents travaillant au niveau du Service économique de la division affaires générales en charge des prévisions budgétaires pour les impôts indirects a augmenté d'un à quatre depuis 2010 ;
- L'AED utilise un modèle économétrique pour estimer les recettes relatives à la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après « TVA »), rendant ainsi les prévisions plus précises. L'approche « top-down » du modèle macroéconomique employée

par l'AED est complémentée par une approche « bottom-up » qui prend en compte le niveau des recouvrements et des remboursements de TVA. L'AED entretient une collaboration étroite avec le STATEC durant l'établissement de ses prévisions et dispose d'une documentation complète des propositions budgétaires ;

- Au niveau de la TVA, la Cour constate que le logiciel SAP constitue désormais l'unique plateforme comptable de l'AED. À partir de 2020, toutes les déclarations de TVA doivent obligatoirement être remises sous forme électronique alimentant directement les bases de données de l'AED. Il s'ensuit une réduction des soldes d'impôts et une plus grande fiabilité au niveau de l'évaluation des arriérés. Plus d'un tiers des déclarations de TVA sont imposées automatiquement, permettant à l'AED de se concentrer sur les dossiers avec une imposition complexe.

5. Administration des douanes et accises (ci-après « ADA ») :

- Constatations :

- La Cour constate que dans le cadre de la procédure budgétaire, les estimations des recettes fiscales de l'ADA sont basées sur une démarche purement empirique ;
- La Division Taxation et Union douanière (ci-après « TAXUD ») est en charge de l'élaboration des estimations des recettes fiscales.

- Recommandations :

- La Cour recommande de continuer à documenter et à optimiser les prévisions fiscales ainsi que tous les processus sous-jacents. À cet effet, la transmission des connaissances entre agents est fondamentale afin d'assurer la continuité du service et de maintenir la qualité de la planification des recettes fiscales.

*

Échange de vues :

Monsieur le Président Franz Fayot (LSAP) pose la question de savoir pourquoi, au niveau de l'ADA, la Cour s'est limitée au contrôle des droits d'accises sur le carburant et a fait abstraction des recettes collectées au titre des ventes de tabac. Ensuite, il soulève que les prévisions des recettes de l'ADA sont particulièrement difficiles à prévoir puisqu'elles peuvent facilement modifier leur trajectoire sur base de décisions prises par les pays voisins.

À la première question de Monsieur Fayot, un conseiller de la Cour explique que la Cour s'est concentrée sur la recette la plus importante de l'ADA. Il confirme ensuite les propos de Monsieur Fayot à l'égard des prévisions des recettes de l'ADA surtout à la lumière des mesures visant à promouvoir davantage l'électromobilité. Dans ce contexte, il y a lieu de se poser la question de savoir comment la perte prévisible de recettes en matière de ventes de carburants pourra être à l'avenir compensée. À noter également que le diesel professionnel au Luxembourg est devenu plus cher que celui vendu en Belgique.

La raison pour laquelle la Cour n'a pas émis de recommandations plus fondamentales à l'attention de l'ADA réside dans le fait que le modèle utilisé pour l'établissement des prévisions est intuitif et se base sur un calcul simple des prix multipliés par les quantités. L'ADA est en contact régulier avec le groupement pétrolier qui peut, de manière assez fiable, lui donner une indication quant aux tendances observées au niveau des quantités vendues. À prix constants, les estimations des recettes peuvent donc se faire de manière assez aisée. Cette logique est également adoptée au niveau des recettes sur le tabac.

Monsieur le Député Claude Haagen (LSAP) prend la parole pour faire remarquer qu'il y a lieu de s'interroger sur la pertinence d'effectuer un suivi de la qualité des prévisions des recettes tous les 10 ans, compte tenu de la rapidité avec laquelle la digitalisation progresse et certaines solutions deviennent obsolètes. Il exprime ensuite son étonnement sur le manque de ressources constaté au niveau des équipes en charge des prévisions au niveau des administrations. Il rejoint, dans ce contexte, la recommandation de la Cour sur l'importance d'une gestion des connaissances efficace. Enfin, l'orateur se demande si les administrations travaillent sur le même logiciel SAP et si elles coopèrent entre-elles afin de rendre leurs prévisions plus fiables.

Le Vice-Président de la Cour explique que chaque administration dispose de sa propre division économique et que toutes les divisions ont connu une augmentation de leurs ressources depuis 2010. L'orateur peut confirmer que l'AED travaille sur le logiciel SAP, mais n'a pas de connaissance sur l'utilisation de ce logiciel par les autres administrations fiscales. En ce qui concerne la durée du suivi, le Vice-Président estime que la remarque de Monsieur Haagen est pertinente et indique que la Cour ne s'oppose pas à ce que ce suivi soit réalisé de manière plus fréquente.

À une question de Monsieur le Député David Wagner (déli Lénk) sur une meilleure connaissance des contribuables, la Cour confirme que le fichier de l'IGSS n'est plus utilisé et que l'ACD a maintenant recours aux extraits de compte de salaire et de pension qui affiche le nom du contribuable ainsi que son revenu. Ces extraits ont permis à l'administration d'acquiescer une meilleure connaissance des contribuables.

Monsieur le Député André Bauler (DP) prend la parole pour renvoyer à un échange de vues entre la Commission des Finances et du Budget et l'IGF en décembre 2022⁴ sur la fiabilité des documents budgétaires. Cet échange a permis de faire apparaître que l'établissement des prévisions n'est pas chose facile au Luxembourg, qui est un petit pays avec une économie ouverte. Les indicateurs comme le PIB sont systématiquement réévalués et l'évolution des recettes est fortement dépendante d'actions entreprises à l'étranger, de l'impact des réformes nationales, de décisions prises par certains acteurs économiques et par l'évolution incertaine de l'environnement économique.

En référence au tableau 1 relatif à l'évolution des impôts directs⁵, l'orateur constate que les écarts entre le budget et le compte général se sont toujours trouvés à des niveaux très acceptables avant 2017. La situation s'est substantiellement renversée depuis 2017, phénomène que l'orateur attribue à l'introduction de la déclaration électronique.

Madame la Députée Stéphanie Weydert (CSV) prend la parole pour rejoindre les propos de Monsieur Bauler. Elle met, dans ce contexte, en exergue l'évolution des droits d'enregistrement qui ont subi une baisse substantielle au vu de l'évolution de la hausse des taux d'intérêt et du ralentissement des activités au niveau du marché immobilier. Une telle situation était imprévisible lors de l'établissement du budget. En référence à la recommandation de la Cour relative à l'établissement d'un comité de prévision, Madame Weydert s'interroge sur la nécessité de prévoir une telle formalité, étant donné que ce comité regrouperait les mêmes experts que ceux à l'œuvre actuellement en matière de prévisions. Elle consent toutefois la nécessité de mieux documenter les décisions à l'origine des prévisions des recettes.

Le Vice-Président de la Cour indique qu'un tel comité pourrait prendre la forme d'un groupe de travail, ce qui ne requerrait pas de grandes formalités. L'idée principale de la recommandation de la Cour est de prévoir une instance au niveau de laquelle les prévisions

⁴ Procès-verbal relatif à la réunion de la Commission des Finances et du Budget du 9 décembre 2022.

⁵ Rapport spécial, p.17.

des recettes provenant des différentes administrations fiscales pourraient être discutées et actées formellement et où ces prévisions pourraient être confrontées avec les analyses du STATEC.

Monsieur Fayot ajoute que la création d'un comité de prévision rejoint une doléance du STATEC qui estime ne pas toujours disposer de toutes les informations relatives aux données fiscales.

*

À l'issue de l'échange de vues, la Commission de l'Exécution budgétaire nomme Monsieur le Président Franz Fayot rapporteur du rapport spécial relatif au suivi des constatations et recommandations contenues dans le rapport spécial de la Cour des comptes concernant la qualité de la planification des recettes fiscales.

3. Revue de la procédure en matière de contrôle des transferts de crédit, dépassements de crédit et refus de visa des contrôleurs financiers

Monsieur le Président Franz Fayot (LSAP), explique qu'à l'heure actuelle, la Commission effectue un contrôle minutieux (environ tous les trimestres) de tous les transferts de crédit qui lui sont transmis par les différents ministères. En cas de questions relatives à des transferts spécifiques, la Commission envoie une demande de prise de position au ministre concerné qui fait également l'objet d'une analyse dans le cadre d'une réunion.

Les autorisations de dépassements de crédit sont envoyées de manière trimestrielle par le Ministre aux Relations avec le Parlement à la Chambre des Députés. Ces dépassements ne font généralement pas l'objet d'une analyse au niveau de la Commission. Le dernier contrôle par la Commission en la matière a été réalisé le 17 septembre 2007.

Les refus de visa des contrôleurs financiers ne sont, à l'heure actuelle, pas envoyés à la Chambre des Députés et ne font pas l'objet d'un contrôle par la Commission. Ils sont toutefois transmis régulièrement à la Cour des comptes.

Monsieur Fayot note, dans ce contexte, que, dans le cadre de son rapport général annuel relatif au compte général de l'État, la Cour des comptes effectue d'ores et déjà un contrôle des transferts de crédit et des dépassements des crédits non limitatifs. Au vu de ce qui précède, il propose de déléguer le contrôle des transferts budgétaires, des dépassements de crédits et des refus de visa à la Cour des comptes et de ne plus prévoir un tel contrôle au niveau de la Commission. Il propose que la Cour signale toutes les irrégularités méritant une attention particulière dans son rapport relatif au compte général.

La Commission décide de procéder comme proposé par Monsieur Fayot.

4. Divers

Aucun point n'a été abordé sous « Divers ».

Luxembourg, le 15 février 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexes :

- Rapport spécial relatif au suivi des constatations et recommandations contenues dans le rapport spécial de la Cour des comptes concernant la qualité de la planification des recettes fiscales
- Présentation de la Cour des comptes