



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

CC/YH

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 20 avril 2010

ORDRE DU JOUR :

1. 6092 Proposition de loi visant
 - à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés,
 - à promouvoir la modernisation de la gestion publique,et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999
 - a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
 - b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
 - c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée)
 - Présentation de la proposition de loi

2. 6117 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi

3. Approbation des procès-verbaux des réunions des 2, 9, 10, 16 et 23 mars 2010

*

Présents : M. François Bausch, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, Mme Anne Brasseur remplaçant M. Claude Meisch, M. Ben Fayot remplaçant M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Lucien Thiel, M. Michel Wolter

Mme Viviane Ries et M. Romain Heinen, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines

Mme Sandra Denis, du Ministère des Finances

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Alex Bodry, M. Claude Meisch

*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission

*

1. 6092 Proposition de loi visant

- à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés,
- à promouvoir la modernisation de la gestion publique, et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999
 - a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
 - b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
 - c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée)

- Présentation de la proposition de loi

Mme Anne Brasseur informe les membres de la Commission que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, au cours de sa réunion du 12 avril, a décidé de transmettre à la Commission des Finances et du Budget, pour information, le rapport général de la Cour des comptes concernant le *projet de loi 6058 portant règlement du compte général de l'exercice 2008* dans lequel cette dernière a présenté les grandes lignes qui caractérisent la loi organique relative aux lois de finances (« LOLF ») française ainsi que ses conclusions qui pourraient être à la base d'un nouveau modèle de comptabilité publique pour le Luxembourg. En effet, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire est d'avis que le document élaboré par la Cour des comptes constitue une source d'information utile sur laquelle pourraient se baser les travaux de la Commission des Finances et du Budget en matière de réforme budgétaire.

Une lettre dans ce sens a été adressée à M. le Président de la Commission des Finances et du Budget en date du 16 avril 2010.

*

M. Roger Negri présente la proposition de loi qui vise à réformer l'architecture et la procédure budgétaires. Pour les détails de la proposition de loi, il est prié de se référer à l'exposé des motifs du document parlementaire afférent.

A l'aide de la présentation powerpoint annexée, l'auteur de la proposition de loi sous rubrique met en avant l'historique, les spécificités et les objectifs d'une telle réforme.

La voie retenue consiste en une adaptation de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. En totalité, 19 articles seraient à modifier. Outre des modifications mineures, il convient de souligner trois changements plus significatifs :

- Article 3 : A côté d'un certain nombre d'informations qui font d'ores et déjà partie des documents à fournir, l'article 6 nouveau exige que le projet de budget soit accompagné des projets de performance expliquant, pour chaque programme, les

actions, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats attendus, ainsi que les indicateurs d'évaluation retenus. Les projets de performance, tout comme les rapports de performance qui doivent être joints au projet de loi portant règlement du compte général, constituent un des éléments clés de la nouvelle gestion publique axée sur les résultats.

- Article 5 : Par analogie à l'article 3 modifiant l'article 6 de la loi du 8 juin 1999, l'article 5 modifie l'article 11 de cette même loi en exigeant la présentation, avec le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat, de rapports de performance renseignant sur les résultats obtenus grâce aux politiques mises en œuvre, par rapport aux moyens déployés.
- Article 9 : Le libellé de l'article 18 nouveau consacre le principe de la fongibilité des crédits budgétaires.

Echange de vues

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

- Le bilan dressé en France suite à l'entrée en vigueur de la LOLF semble positif. Au départ, la loi a rencontré une certaine opposition des fonctionnaires qui s'est toutefois estompée au fil des ans. Ce changement d'attitude peut s'expliquer par le fait que la fongibilité asymétrique leur accorde une certaine latitude en les responsabilisant. Un travail pédagogique très important a été réalisé suite à l'entrée en vigueur de la loi, notamment via un site Internet très proactif qui s'adresse à la fois aux fonctionnaires et au grand public.
- Il serait opportun d'inviter à une prochaine réunion les représentants de l'IGF et de la Cour des Comptes afin d'analyser la faisabilité et les implications pratiques inhérentes à ces modifications. Un groupe de travail, composé des différents acteurs concernés par ce projet de réforme, pourrait utilement contribuer à l'élaboration et la mise au point des différents instruments, notamment les projets de performance et rapports de performance.
- La mise en place de cette réforme implique des changements importants concernant - entre autres - la manière de travailler et la charge de travail, tant au niveau de l'administration qu'au niveau de la Chambre des Députés.
- La prise de position du Gouvernement sur la proposition de loi sous rubrique et sur le rapport précité de la Cour des Comptes permettrait de vérifier si celle-ci est compatible avec les objectifs que la Commission s'est fixés.

L'examen de la proposition de loi sera continué lors d'une prochaine réunion au cours de laquelle les différents groupes parlementaires exposeront leurs prises de position quant à la proposition et au rapport de la Cour des Comptes.

2. 6117 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission désignent à l'unanimité M. Norbert Hauptert comme rapporteur du projet de loi.

Présentation du projet de loi

Le projet de loi, tel que décrit en détail par l'exposé des motifs du document parlementaire afférent, a principalement pour objet de changer les règles régissant la détermination du débiteur de la TVA en cas de commercialisation de certains instruments liés au système d'échange des droits d'émission de gaz à effet de serre. En outre le projet de loi vise à redresser quelques erreurs qui se sont glissées dans le texte de la loi du 10 novembre 2009 ayant transposé les directives communautaires constitutives du « paquet TVA ».

Le changement des règles régissant la détermination du débiteur de la TVA fait suite à l'apparition d'un certain nombre de cas de fraude du type « carrousel » dans plusieurs Etats membres, dont le Luxembourg. Ce type de fraude tient au fait que, en cas de transfert entre opérateurs établis dans le même Etat, c'est le fournisseur qui doit encaisser la TVA auprès de son client et la verser à l'Etat, le mécanisme de l'autoliquidation ne s'appliquant pas au niveau purement national. La fraude se caractérise par le fait qu'un fournisseur facture la taxe en omettant de la verser au fisc, alors qu'un opérateur subséquent dans la chaîne de commercialisation, agissant de concert avec le prédit fournisseur, récupère la taxe en tant que taxe en amont, l'Etat remboursant ainsi une taxe qu'il n'a en réalité pas encaissée.

Le directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, M. Romain Heinen, rappelle l'historique du système d'échange des droits d'émission de gaz à effet de serre qui trouve son fondement dans le Protocole de Kyoto à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, fait à Kyoto, le 11 décembre 1997.

Au niveau communautaire, le système est ancré dans la directive modifiée 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil. Enfin, sur le plan national, cette directive est transposée par la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas.

Suite à l'apparition des cas de fraude « carrousel », la situation a été jugée tellement préoccupante au regard des déchets fiscaux (estimés à 5 milliards d'euros) qu'elle a conduit certains Etats membres à prendre en la matière des décisions unilatérales (France : exonération avec droit à déduction; Pays-Bas : régime de l'autoliquidation en interne; Royaume-Uni : taxation au taux zéro). Estimant que les mesures de lutte contre ce type de fraude devraient être prises de manière cohérente dans toute l'Union européenne, la Commission européenne a présenté en date du 29 septembre 2009 une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'application facultative et temporaire de l'autoliquidation aux livraisons de certains biens et prestations de certains services présentant un risque de fraude. Le Conseil de l'Union européenne a finalement adopté la directive en date du 16 mars 2010 (DIRECTIVE 2010/23/UE DU CONSEIL du 16 mars 2010 modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne l'application facultative et temporaire de l'autoliquidation aux prestations de certains services présentant un risque de fraude)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:072:0001:0002:FR:PDF>

La directive prévoit la possibilité pour les Etats membres d'appliquer cette mesure temporaire dérogeant aux règles existantes de l'Union jusqu'au 30 juin 2015.

Le Luxembourg a également été concerné par un cas de fraude, sur base duquel il a décidé de légiférer en la matière. Le Gouvernement, craignant que les délais liés à l'adoption de la directive et sa transposition en droit national risquent de porter préjudice aux intérêts du Trésor Public, a estimé qu'il était indispensable de combattre dès à présent ce type de fraude fiscale par l'introduction du régime de l'autoliquidation à l'intérieur du pays avec effet à partir du 1er avril 2010, moyennant une modification de l'article 26 de la loi TVA.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis émis le 23 mars 2010, le Conseil d'Etat n'émet pas d'observations particulières sur le projet de loi sous rubriquep, à l'exception d'une référence qu'il considère comme erronée et qu'il suggère de modifier.

La Commission décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat dans son argumentation. En effet, la directive 2003/87/CE constitue la directive de base en la matière, directive qui a été ponctuellement modifiée par la suite, notamment par la directive 2004/101/CE. Or la Commission estime que, dans le texte législatif, la référence doit se faire à la directive de base et non pas à une des directives modificatives subséquentes.

La Commission charge Monsieur le Rapporteur de bien vouloir préparer son projet de rapport pour la réunion du 18 mai 2010.

3. Approbation des procès-verbaux des réunions des 2, 9, 10, 16 et 23 mars 2010

Les procès-verbaux des réunions des 2, 9, 10, 16 et 23 mars 2010 sont approuvés.

*

- Les membres de la Commission décident de convoquer une réunion le mardi 18 mai 2010 à 9 heures avec l'ordre du jour suivant :

1. Proposition de loi visant

- à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés,
- à promouvoir la modernisation de la gestion publique, et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999
 - a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
 - b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
 - c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée)

- Examen de la proposition de loi

2. Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

- Rapporteur : Monsieur Norbert Hauptert
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

3. Divers

- La visite de la bourse, programmée initialement le 13 avril 2010, pourrait être reportée au 4 mai 2010 à 9h.
- Concernant la demande formulée par le groupe parlementaire « déi gréng », la Commission considère qu'au vu des dernières déclarations des membres du Gouvernement il n'est pas nécessaire de réunir d'urgence la Commission afin d'avoir des précisions au sujet du paquet de mesures présentées le 13 avril 2010.
- Enfin les membres de la Commission des Finances et du Budget examinent le courrier de M. Stefano Botta au sujet des crédits hypothécaires contractés par des

particuliers au Luxembourg. Les membres de la Commission prennent connaissance de la problématique décrite par M. Botta et décident de demander à M. le Président de la Chambre des Députés de bien vouloir faire suivre ledit courrier à Monsieur le Ministre des Finances.

Luxembourg, le 20 avril 2010

La secrétaire,
Carole Closener

Le Président,
Michel Wolter

Annexe :

Présentation powerpoint « Réunion de la Commission des Finances et du Budget - 20 avril 2010

**Réunion
de la Commission
des Finances
et du Budget**

20 avril 2010

Proposition de loi n°6092

visant à

**renforcer le pouvoir budgétaire
de la Chambre des Députés**

et à

**promouvoir la modernisation
de la gestion publique**

(Dépôt: 9 décembre 2009)

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (1789) :

▶ Article 14 :

« Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

▶ Article 15 :

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

Historique de la proposition de loi :

- **En France : Loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**
- **Rapport budgétaire du 1^{er} décembre 2005 : Lancement de l'idée d'une réforme de l'architecture budgétaire au Luxembourg**
- **Depuis lors, prise de conscience et consensus de plus en plus large sur la nécessité d'une réforme « lolfienne » au Luxembourg**

Les principaux constats :

- 1. Le budget est opaque**
- 2. Le budget ne renseigne guère sur les objectifs politiques poursuivis par le Gouvernement**
- 3. La Chambre des Députés (s')est amputée de son principal pouvoir, le pouvoir budgétaire (vote du budget et contrôle de son exécution)**

Les principaux constats :

1. Le budget est opaque

- ⇒ **L' « architecture » est basée sur une approche purement administrative et comptable :**
 - **Départements ministériels**
 - **Sections**
 - **Articles (estimation : 5.000 à 6.000)**
- ⇒ **L'intitulé des articles budgétaires est souvent sibyllin**
- ⇒ **Exemple :**

21.0 - Classes moyennes

Article (Code écon.)	Code fonct.	LIBELLE	2007 Compte provisoire	2008 Budget voté	2009 Projet de Budget
12.120 (12.30)	11.40	Frais d'experts et d'études. (Sans distinction d'exercice)	-	45.000	45.000
12.121 (12.30)	11.40	Evaluation et certification ISO 9000 du service des au- torisations	6.411	5.000	7.000
12.125 (12.30)	11.40	Frais d'experts et d'études en matière informatique	2.418	13.000	8.000
31.030 (31.12)	11.40	Application des lois-cadre ayant pour objet l'améliora- tion structurelle des petites et moyennes entreprises du secteur des classes moyennes: bonifications d'intérêt. (Crédit non limitatif et sans distinction d'exercice)	2.962.631	2.700.000	2.750.000
31.040 (31.31)	11.40	Application de la loi du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du sec- teur des classes moyennes: subventions au titre de l'ar- ticle 2 alinéa (3) de la loi. (Sans distinction d'exercice)	-	75.000	75.000
31.050 (31.32)	11.40	Subsides destinés à favoriser a) la prospection des marchés et la vente des produits de l'artisanat luxem- bourgeois à l'intérieur du pays et dans les pays étran- gers, b) l'organisation de congrès sur le plan national et international relevant des professions indépendantes ainsi que l'établissement des organismes professionnels institués par la loi qui les représentent, c) la parti- cipation à des réunions professionnelles à l'étranger, notamment dans le cadre des communautés européennes et d) la participation à des séminaires et cours de forma- tion professionnelle à l'étranger	90.000	180.000	180.000

Les principaux constats :

2. Le budget ne renseigne guère les objectifs politiques poursuivis par le Gouvernement

⇒ **Quoi ? (compétitivité, cohésion sociale, protection de l'environnement, mobilité, égalité des chances, sécurité, ...)**

⇒ **Comment ? (moyens)**

⇒ **Dans quels délais ? (échancier)**

Le budget actuel est axé sur les moyens plutôt que sur les objectifs et les résultats de l'action publique.

Les principaux constats :

3. La Chambre des Députés (s')est amputée de son principal pouvoir, le pouvoir budgétaire

⇒ **Procédure budgétaire raccourcie (2 mois)**

(le Conseil d'Etat parle d'un « simple droit de regard » et d'un « exercice de pure forme »)

⇒ **Procédure des amendements budgétaires abolie** (la Chambre des Députés ne modifie plus les chiffres)

La procédure budgétaire ressemble à une visite du Château de Versailles : à pas accéléré et avec l'interdiction de toucher à quoi que ce soit !

Conclusions :

- ⇒ **Une réforme fondamentale de l'architecture et de la procédure budgétaires s'impose**
- ⇒ **Les deux objectifs qui doivent guider une telle réforme sont**
 - **l'accroissement de l'efficacité et de la transparence des choix budgétaires**
 - **le renforcement du pouvoir budgétaire de la Chambre des Députés**
- ⇒ **Le besoin de réformes est reconnu par un nombre croissant d'intervenants dans la procédure budgétaire**

Stratégie de Lisbonne, ligne directrice n°3 :

« Pour favoriser une affectation efficace des ressources (...), les Etats membres devraient (...) veiller à l'instauration de mécanismes permettant d'évaluer les liens entre les dépenses publiques et la réalisation des objectifs des politiques menées (...). »

OCDE :

« (...) la budgétisation axée sur les résultats devrait (...) devenir la norme, de manière à mettre l'accent sur la façon d'obtenir les résultats souhaités en fonction des ressources disponibles, c'est-à-dire sur l'efficience des dépenses. »

Chambre de Commerce :

« Il conviendrait tout d'abord de modifier la structure du budget en introduisant une structure par programmes, objectifs généraux, objectifs spécifiques et indicateurs. La LOLF française ou encore les cadres néerlandais et britannique constituent déjà de précieuses sources d'inspiration à cet égard. »

Conseil supérieur pour le développement durable :

« Der Rat regt (...) an, ähnlich wie in Frankreich (LOLF), ein Performance-orientiertes Budgetsystem auszuprobieren und es auf die luxemburgischen Verhältnisse zuzuschneiden. »

Cour des comptes :

« La Cour des comptes luxembourgeoise recommande d'optimiser le cadre budgétaire existant en le complétant par des instruments-clés introduits par la LOLF. Partant la Cour :

- souscrit pleinement les objectifs poursuivis par la LOLF (le développement d'une culture de résultat) ;**
- recommande d'étoffer la maquette budgétaire actuelle par les principaux outils de la LOLF ;**
- préconise d'optimiser les instruments budgétaires existants, notamment ceux prévus par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'Etat. »**

(Rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008)

La voie retenue :

Modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

MEMORIAL Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg		MEMORIAL Amtsblatt des Großherzogtums Luxemburg
RECUEIL DE LEGISLATION		
A -- N° 68		11 juin 1999
Loi du 8 juin 1999		
<p>a) sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat ;</p> <p>b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;</p> <p>c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service du contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics.</p>		

La nouvelle architecture budgétaire (1) :

Missions, Programmes et Actions



La nouvelle architecture budgétaire (2) :

- ▶ **Mission** : grande politique de l'Etat, concerne un ou plusieurs ministères ; cadre de mise en cohérence des politiques ; unité de vote du budget au parlement.
- ▶ **Programme** : regroupement de moyens d'une politique publique conduite par un ministère ; une enveloppe globale de crédits limitatifs ; une stratégie et des objectifs assortis d'indicateurs ; un gestionnaire de programme.
- ▶ **Action** : découpage qui identifie les moyens et les modes d'action des acteurs d'un programme ; le détail de la destination des dépenses fait l'objet d'une prévision et d'un suivi à titre indicatif.

La nouvelle architecture budgétaire (3) :

Les missions interministérielles



La nouvelle architecture budgétaire (4) :

Objectifs, indicateurs et évaluation

- ▶ **Objectifs** : portent sur les effets attendus des politiques publiques, la qualité exigée des services publics et l'optimisation des moyens mis en œuvre par les administrations ; projets de performance.
- ▶ **Indicateurs** : pertinents, utiles, solides, vérifiables.
- ▶ **Evaluation** : constante et non pas sporadique ; appréhender d'un point de vue externe les effets de l'action publique ; rapports de performance.

La nouvelle architecture budgétaire (5) :

Autres éléments de la réforme :

- ▶ **Globalisation et fongibilité asymétrique des crédits.**
- ▶ **Justification au premier euro (« zero base budgeting »).**
- ▶ **Gestion pluriannuelle des finances publiques en visant les autorisations d'engagement plutôt que les seuls crédits de paiement.**
- ▶ **Comptabilité analytique.**

La calendrier budgétaire (1) :

Le procédure actuelle

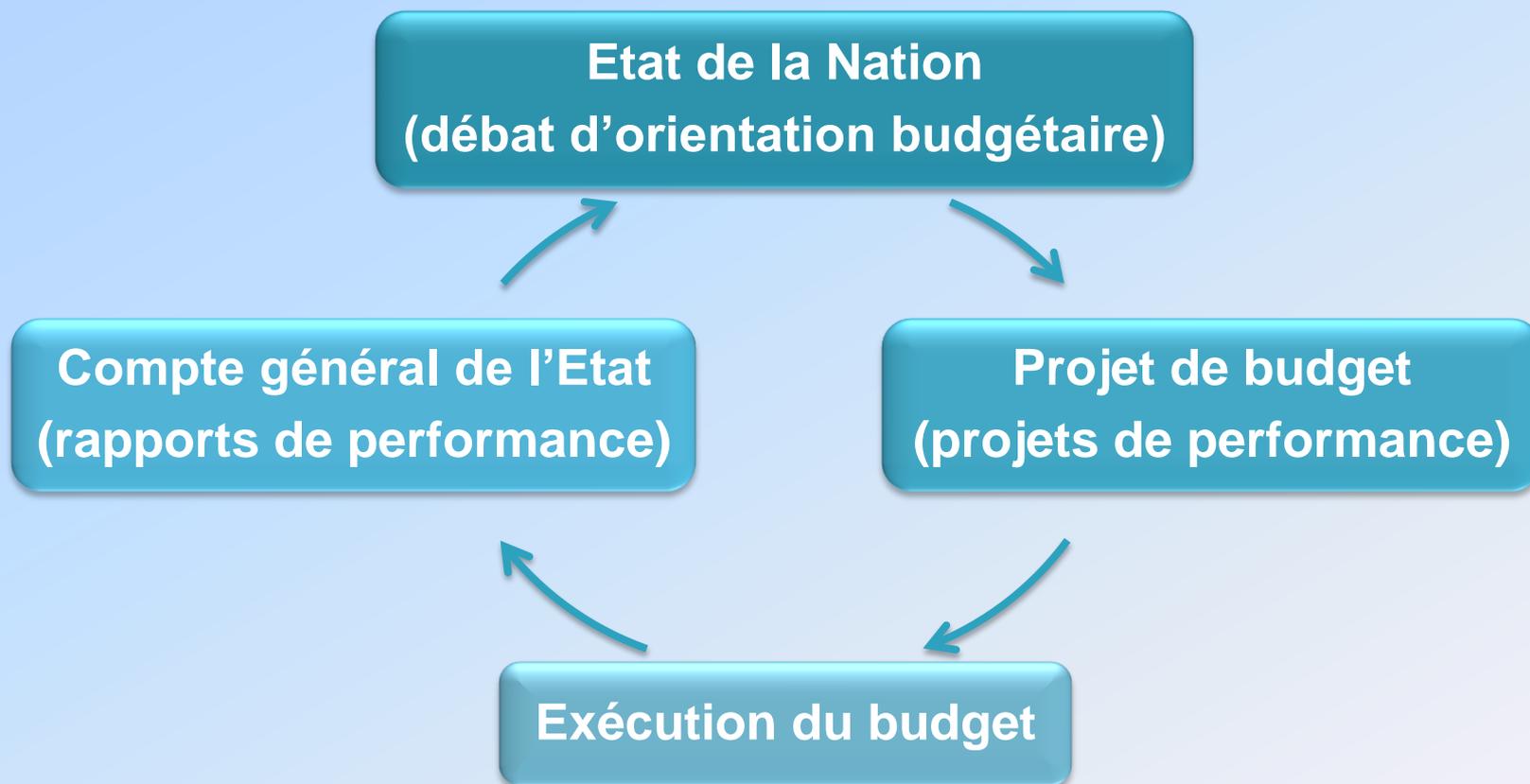
	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre
N-1					état de la Nation	élaboration du projet de budget			dépôt + analyse du projet de budget à la Chambre des Députés	débat + vote		
									avis externes			
année N	exécution du budget par le Gouvernement											
N+1					présentation du compte général				rapport général de la Cour des Comptes			
N+x	vote du compte général à la Chambre											

La calendrier budgétaire (1) :

Le procédure suivant la PPL 6092

	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre	
N-1					état de la Nation: grandes orientations budgétaires; objectifs	élaboration du projet de budget; établissement des projets de performance		dépôt + analyse du projet de budget à la Chambre des Députés avis externes		débat + vote			
année N	exécution du budget par le Gouvernement; contrôle de l'exécution budgétaire par la Chambre des Députés												
N+1			compte général; rapports de performance										
				rapport général de la Cour des Comptes									
					vote du compte								
						état de la Nation							

Le cercle vertueux de la gestion budgétaire :



Conclusions :

- ▶ **Passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.**
- ▶ **Améliorer l'efficacité et la transparence des choix budgétaires.**
- ▶ **Ancrer l'évaluation dans les mœurs.**
- ▶ **Réorienter la surveillance budgétaire vers les comptes et les rapports de performance.**
- ▶ **Restaurer le pouvoir budgétaire du Parlement.**
- ▶ **Comprendre la réforme budgétaire comme catalyseur pour la réforme de l'Etat.**

Merci

de votre attention