



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2015-2016

FC/JW

P.V. CEB 06

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 07 décembre 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 16 novembre 2015
2. 6838 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2014
 - Rapporteur: Madame Diane Adehm
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption du projet de rapport
3. Comptes de la Cour des comptes pour l'exercice 2014:
 - Adoption d'une résolution
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Eugène Berger, M. André Bauler remplaçant Mme Anne Brasseur, Mme Joëlle Elvinger, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Henri Kox remplaçant Mme Viviane Loschetter, M. Gilles Roth remplaçant Mme Martine Mergen, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Arndt, Mme Anne Brasseur, M. Félix Eischen, Mme Viviane Loschetter, Mme Martine Mergen

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 16 novembre 2015**

Le projet de procès-verbal est approuvé sans modification.

2. **6838 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2014**

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 24 novembre 2015, le Conseil d'Etat constate que l'exécution du budget est présentée actuellement uniquement conformément à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État. La présentation selon le système SEC2010 y fait défaut. La présentation actuelle de l'exécution du budget n'est donc pas facile à comprendre, selon le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat suggère donc au Gouvernement d'établir une comparabilité entre la présentation de l'exécution du budget, aussi bien dans le cadre de la loi précitée du 8 juin 1999 que dans le cadre du SEC2010. Cette approche s'impose, comme un certain nombre d'ajustements supplémentaires sont nécessaires pour déterminer le solde SEC2010 et que le *«détail de la liste des ajustements nécessaires pour passer d'une représentation de la situation des finances publiques selon la loi modifiée du 8 juin 1999 à une représentation SEC2010 est repris dans le volume III du Budget des recettes et des dépenses de l'État»*. Le Conseil d'Etat estime par conséquent que l'essentiel du travail de comparabilité est déjà effectué et qu'il paraît dès lors raisonnable d'en recommander la finalisation à brève échéance.

En matière de fonds spéciaux de l'Etat, le total des avoirs disponibles des 32 fonds de 1.509,7 millions d'euros (compte général de l'exercice 2013: 1.609,7 millions d'euros) reste relativement stable, selon le Conseil d'Etat. Toutefois, les auteurs du projet de loi indiquent que l'avoir disponible des fonds spéciaux de l'Etat, arrêté au compte général de l'exercice 2014, est de 1.573,7 millions d'euros. Cet écart avec le montant précédent s'explique par le fait que la ventilation, en vertu de l'article 36 de la loi budgétaire, pour 2014, au profit du Fonds des investissements socio-familiaux et au profit du Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, devait encore être finalisée au courant de l'exercice 2015.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat souligne que les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ne sont pas à confondre avec les réserves de liquidités détenues par la Trésorerie de l'Etat. Ces avoirs semblent en effet correspondre uniquement à des droits à «engager» des dépenses par les ministères gérant les fonds spéciaux, de sorte qu'il ne s'agit pas d'avoirs devant être ajoutés à l'actif du bilan de l'Etat.

Le compte général reprend également la situation des «Services de l'Etat à gestion séparée» dont le montant total de l'avoir disponible est de 80,800 millions d'euros.

Le budget pour ordre de l'exercice 2014, qui prend en compte, d'une part, les recettes encaissées par l'Etat pour le compte de tiers et, d'autre part, en ce qui concerne les dépenses, les montants alloués aux destinataires, présente un excédent de recettes de 15,68 millions d'euros.

Le Conseil d'Etat note que le solde cumulé positif du budget pour ordre s'élève désormais à 18,50 millions d'euros.

Finalement, le Conseil d'Etat émet plusieurs **observations d'ordre légistique**:

«Observations générales

Les devises s'écrivent en principe en toutes lettres. Le symbole «EUR» est dès lors à remplacer par «euros» dans les libellés respectifs des articles 1 et 2. Il est toutefois observé que dans les annexes et les tableaux, il peut être fait usage du symbole consacré.

Article 1^{er}

Étant donné que chaque tranche de mille est en principe à séparer par un point, il convient d'écrire *in fine* de l'article sous examen «18.507.534,75 euros.», ceci dans un souci de cohérence rédactionnelle. Cette dernière phrase de l'article 1^{er} doit encore se terminer par un point final.

Article 2

Comme indiqué dans les observations générales, le symbole «EUR» est à remplacer à deux reprises par «euros».

Article 3

Dans le tableau relatif aux fonds d'autres tiers, il y a lieu d'ajouter un espace entre le montant et le symbole «EUR.»

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire fait siennes ces suggestions.

- Présentation et adoption du projet de rapport

Mme la Présidente présente le projet de rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire relatif au projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2014.

La **réforme de la procédure budgétaire**, annoncée fin 2011, n'a guère encore avancée. Un des objectifs du processus de modernisation des structures budgétaires consistait à «accroître l'efficacité de la dépense publique par la mise en place d'une gestion axée davantage sur les objectifs que sur les moyens».

Dans ce contexte se pose la question d'une **implication accrue du pouvoir législatif** dans le suivi de l'exécution budgétaire de l'Etat. En cas d'une réorganisation du budget, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait aussi suggéré dans son rapport sur le compte général 2013 (document parlementaire 6692) la mise en place d'une procédure de contrôle repensée, et ce parallèlement au passage vers le nouveau système.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire maintient cette recommandation.

Au cours de la réunion du 14 septembre 2015, M. le Ministre des Finances a suggéré l'application d'un contrôle détaillé aux postes et sommes importants, un renforcement du

contrôle *ex post* et la mise en place d'un système d'audit interne. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire attendra le détail de ces suggestions.

Dans la mesure où le compte général de 2015 portera également sur les effets des 258 mesures du paquet d'avenir déposé en même temps que le budget 2015, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande que la présentation du compte général 2015 tienne compte également du document parlementaire 6722.

A ces recommandations d'ordre général s'ajoutent les recommandations formulées par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire dans les différents chapitres du présent rapport:

- 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 et à procéder aux rectifications qui s'imposent pour certains fonds.
- Quant au déséquilibre du budget pour ordre, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite une nouvelle fois le Gouvernement à trouver une solution aux difficultés techniques liées à l'opération des reports d'excédents de recettes, ou à envisager, le cas échéant, une modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.
- La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le Gouvernement à rappeler aux ministères concernés les règles de procédure en matière de transferts de crédits.
- La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le Gouvernement à réduire les sources potentielles d'erreur en matière de calcul de rémunérations des agents de l'Etat.
- La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le Gouvernement à présenter à l'avenir les documents présentant les comptes de l'administration publique, incluant les comptes de l'administration centrale, d'après les règles du SEC2010, dès le dépôt du projet de loi à la Chambre des Députés.
- Dans le contexte d'une réorganisation du budget, la mise en place d'une procédure de contrôle repensée doit se faire parallèlement au passage vers le nouveau système. La Chambre des Députés devra disposer des moyens adéquats pour pouvoir jouer son rôle dans le contrôle des finances publiques.

La commission discute longuement sur une proposition de Mme la Présidente-Rapporteuse concernant **l'annualité des autorisations d'emprunts publics**.

La Constitution (art. 99) dispose qu'aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre des Députés. Partant du principe que des autorisations budgétaires ne valent que pour une année civile afin de permettre à la Chambre des Députés d'exercer un contrôle régulier, la Cour des comptes estime que la Chambre devrait accorder tous les ans une nouvelle autorisation.

Dans le cadre de ses avis sur le projet de budget pour 2004 (dossier parlementaire 5200) et pour 2005 (dossier parlementaire 5353), la Cour des comptes a rappelé la nécessité de l'assentiment parlementaire annuel:

«La Cour tient à rappeler que les autorisations d'emprunt au cours de la décennie écoulée ont été données par le législateur par le biais de lois spéciales», conformément à l'article 99 de la Constitution.

A l'époque le Gouvernement et le Conseil d'Etat ont partagé l'avis que «*[p]ar le vote de la loi budgétaire annuelle [...] la Chambre s'exprime au sujet de l'opportunité d'une éventuelle émission d'emprunts destinés au financement partiel de l'excédent des dépenses du budget extraordinaire. De ce fait le vote du projet de loi autorisant l'émission d'emprunts ne constituerait qu'une autorisation accordée au Gouvernement en vue de l'exécution d'un élément faisant partie intégrante de la loi budgétaire*».

La Cour a rappelé la teneur du 2^e tiret de l'article 99 de la loi fondamentale: «*Aucun emprunt à charge de l'Etat ne peut être contracté sans l'assentiment de la Chambre*», ainsi que celle du 5^e tiret du même article: «*Aucune charge grevant le budget pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale*».

Après discussion, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire charge sa Présidente-Rapporteuse de formuler une recommandation qui pourrait faire fonction d'invitation à la Chambre des Députés à se pencher sur la question. Le texte en discussion à la fin de l'échange de vues se lit comme suit:

«La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire estime qu'il y a lieu de clarifier une fois pour toute si l'autorisation d'émission de l'emprunt sous rubrique doit faire l'objet d'une loi spéciale au sens de l'article 99 de la Constitution. Elle propose en outre d'inviter le Gouvernement à soumettre annuellement à la Chambre des Députés le tableau des emprunts votés et non encore liquidés.»

L'examen détaillé de cette recommandation ainsi que l'adoption du projet de rapport sont reportés au 14 décembre 2015.

3. Comptes de la Cour des comptes pour l'exercice 2014

Au vu des comptes de la Cour des comptes pour l'exercice 2014 et du rapport du réviseur, la commission proposera à la Chambre des Députés d'approuver les comptes de la Cour par le vote d'une résolution en séance publique.

4. Divers

Comptes du Médiateur pour l'exercice 2014

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire constate l'absence d'un rapport du réviseur relatif aux comptes du Médiateur.

* * *

Luxembourg, le 9 décembre 2015

La secrétaire,
Francine Cocard

La Présidente,
Diane Adehm