



CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

CG/pk

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 24 février 2014

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 20 janvier 2014
2. Rapport spécial de la Cour des comptes concernant la mise en application du Protocole de Kyoto
- Présentation du rapport spécial
3. Examen des dernières décisions de passer-outre (voir courriers électroniques du 20 janvier 2014)

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Gilles Baum remplaçant Mme Anne Brasseur, M. Eugène Berger, M. Félix Eischen, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant M. Marc Spautz, M. Alexander Krieps, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Michel Wolter

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes
M. Patrick Graffé, Vice-Président de la Cour des comptes
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Anne Brasseur, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 20 janvier 2014**

Le procès-verbal est adopté.

2. Rapport spécial de la Cour des comptes concernant la mise en application du Protocole de Kyoto

- Présentation du rapport spécial

M. Patrick Graffé présente le rapport sous rubrique sur base de la note reprise en annexe. Il ajoute que la Cour des comptes a jugé nécessaire de réagir, sur base d'un document supplémentaire inséré dans le rapport spécial, à certains éléments de réponse fournis par le ministère du Développement durable, le courrier de ce dernier étant annexé au rapport spécial.

La présentation est suivie d'un échange de vues duquel il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Un membre de la Commission s'étonne de la remise en question du Protocole de Kyoto, alors que la Commission européenne et les Etats membres en préparent actuellement la suite.
Le Président de la Cour des comptes précise que ce n'est pas le Protocole de Kyoto qui est critiqué, mais son exécution au niveau national. Quant aux différentes primes et subventions à caractère écologique offertes par l'Etat, la Cour considère que leur instauration aurait dû être accompagnée de la mise en place d'indicateurs permettant de vérifier leur impact.
- Un membre de la Commission salue le rapport spécial de la Cour des comptes qui révèle des problèmes supposés ou connus depuis quelques années déjà.
- Un membre de la Commission estime qu'en raison du constat du manque de moyens de contrôle de l'efficacité de certaines primes, il est indispensable qu'à l'avenir la préparation de nouvelles primes inclue celle d'indicateurs d'efficacité.
- Le Protocole de Kyoto prévoit des sanctions en cas de non-atteinte des engagements pris. Il apparaît qu'au jour d'aujourd'hui aucune sanction directe n'a jamais été prise à l'égard d'un signataire du protocole.
- Un membre de la Commission souhaite savoir combien d'Etats ayant ratifié le Protocole de Kyoto ont atteint les objectifs qu'ils se sont fixés.
- Plusieurs membres de la Commission déplorent que l'Etat n'ait pas investi davantage dans la rénovation énergétique des bâtiments sur le territoire national au lieu de consacrer des montants importants à celle effectuée à l'étranger (p. ex. en Lituanie).

3. Examen des dernières décisions de passer-oute (voir courriers électroniques du 20 janvier 2014)

Après avoir brièvement expliqué aux nouveaux membres de la Commission les fondements des décisions de passer-oute au refus du visa d'un contrôleur financier prises par un ministre¹, le Président de la Cour des comptes présente les dernières décisions de passer-

¹ **Article 59 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat :** Lorsqu'en cas de refus de visa, l'ordonnateur maintient respectivement la proposition d'engagement ou l'ordonnance de paiement, il transmet ses observations au contrôleur financier qui accorde ou refuse son visa dans un délai maximum de six jours ouvrables à partir du jour de la réception de ces observations.

outre des exercices 2012 et 2013 dont les suivantes suscitent l'attention particulière des membres de la Commission :

Exercice 2013:

Dossiers 2 et 3: Max Planck Institute (3,37 millions d'euros) et Université du Luxembourg (14,9 millions d'euros) : contributions de l'Etat pour 2013

Ces deux décisions de passer-outre sont similaires à celles portant sur l'exercice 2012, déjà examinées au cours des réunions du 18 février, du 4 mars et du 15 avril 2013. La problématique demeurant la même, les procès-verbaux des réunions du 4 mars et du 15 avril 2013 sont annexés au présent procès-verbal.

La question d'une révision du libellé ou de la précision de l'interprétation de l'article 99 de la Constitution est soulevée. Il faudra en même temps s'assurer qu'une éventuelle modification des dispositions actuelles n'entraîne pas de problèmes au niveau de leur exécution pratique.

La Commission envisage de consulter la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle pour connaître, d'une part, son interprétation de l'article 99 dans les cas présents et, d'autre part, ses intentions concernant cet article dans le cadre des travaux de réforme constitutionnelle.

Un membre de la Commission suggère le dépôt d'un projet de loi-cadre à l'image de celle existant à l'égard des projets ferroviaires et dans laquelle il serait possible d'inscrire progressivement de nouveaux projets (par exemple du domaine de la recherche).

Note de la secrétaire :

Depuis la présente réunion de la Commission, le projet de loi 6679 portant financement du Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law a été déposé le 9 avril 2014 en vue de la création d'une base légale autorisant l'Etat à participer aux frais de fonctionnement du Max Planck Institute. Dès le vote de ce projet de loi, le financement du Max Planck Institute ne fera plus l'objet de décisions de passer-outre.

Il apparaît de plus que, comme l'avait annoncé l'ancien ministre de l'Enseignement supérieur au cours de la réunion du 4 mars 2013, la contribution financière de l'Etat au plan d'action « Technologies de la Santé » a été intégrée dans la contribution financière globale de l'Etat au financement de l'Université du Luxembourg. Ainsi, les crédits budgétaires inscrits en 2013 au niveau de l'article 03.1.41.011 ont été transférés à l'article budgétaire 03.1.41.010 du budget de l'année 2014. Ce transfert permettra également au ministre concerné d'éviter de devoir recourir à une décision de passer-outre pour ce financement.

Au vu de ces évolutions, la Présidente de la Commission décide d'aborder ce point au cours d'une réunion ultérieure.

Luxembourg, le 16 mai 2014

La secrétaire,

La Présidente,

Si le contrôleur financier réitère son refus, le ministre du département ordonnateur peut, par un arrêté motivé, passer outre au refus du visa. Toutefois, l'ordonnancement ne peut être effectué en cas d'insuffisance de crédits. La décision du ministre du département ordonnateur est transmise au ministre ayant le budget dans ses attributions, au contrôleur financier pour exécution ainsi qu'à la Cour des comptes.

Annexes:

- Rapport spécial de la Cour des comptes concernant la mise en application du Protocole de Kyoto:
Note de la Cour des comptes
- Procès-verbaux des réunions du 4 mars et du 15 avril 2013

Note à l'attention des membres de la commission du contrôle de l'exécution budgétaire (24 février 2014) concernant le rapport spécial concernant la mise en application du Protocole de Kyoto

Historique

A rappeler que la 3e session de la Conférence des Parties de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) réunie en 1997 à Kyoto a été marquée par l'adoption d'un Protocole fixant des objectifs chiffrés de réduction des émissions dans les pays développés pour la période 2008-2012.

Sur le plan européen, la Communauté s'est engagée à Kyoto à réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'un montant global de 8% au cours de la période 2008-2012 par rapport à 1990. Au niveau national, l'objectif de réduction a été de 28%. Cet objectif de réduction a été le plus ambitieux au sein de l'UE.

Pour atteindre son objectif, le Luxembourg est appelé à recourir en premier lieu à des mesures nationales et à titre subsidiaire à des mécanismes de compensation.

Pour ce qui est des mesures nationales, la Cour s'est plus particulièrement intéressée à deux secteurs : le secteur du transport et celui du bâtiment. Elle a contrôlé les processus de subvention mis en place dans ces secteurs en vue de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre (subventions PRIME CAR-e et PRIME CAR-e plus dans le secteur du transport et subventions PRIME House dans le secteur du bâtiment). La question de l'efficacité de telles primes a fait l'objet du présent rapport. La période de contrôle visée couvre les années 2011 à 2012.

Dans le cadre de la mise en place de mesures nationales, la Cour s'est également penchée sur le sujet d'une fiscalité verte au Luxembourg. Le rapport « Turn Down the Heat », présenté par la Banque mondiale au courant du mois de novembre 2012, alerte par exemple sur les effets désastreux de l'inaction.

Pour ce qui est des mécanismes de compensation ou mécanismes flexibles prévus dans le cadre du Protocole de Kyoto, il y en a trois :

- o l'échange de quotas d'émission ;
- o les projets de mise en œuvre conjointe ;
- o les projets de mécanisme pour un développement propre (MDP).

A noter que les dépenses de 2005 à 2012 du Fonds climat et énergie, ayant pour objet de contribuer au financement des mécanismes de flexibilité et des mesures nationales, se chiffrent à quelque 148 millions d'euros. Les dépenses pour les mesures nationales (primes CAR-e et CAR-e plus, prime Camion et prime Cool) s'élèvent à 47,47 millions d'euros et les dépenses des différentes transactions de droits d'émission (transactions MDP, Green Investment Scheme, participation dans des fonds multilatéraux) s'élèvent à 85,83 millions d'euros.

Enjeux écologiques, économiques et politiques du changement climatique (p.13)

A part les conséquences écologiques et politiques que le changement climatique induit, il a également un coût économique. Le rapport « Turn Down the Heat », présenté par la Banque mondiale au courant du mois de novembre 2012, alerte explicitement sur les effets désastreux de l'inaction.

Selon Jim Yong Kim, le Président du groupe de la Banque mondiale « nous pouvons et nous devons éviter une hausse de quatre degrés. Il faut limiter le réchauffement à deux degrés. Si nous n'agissons pas suffisamment contre le changement climatique, nous risquons de léguer à nos enfants un monde radicalement différent de celui que nous connaissons aujourd'hui. Le changement climatique est l'un des principaux obstacles auquel se heurtent les efforts de développement, et nous avons la responsabilité morale d'agir pour le bien des générations futures, et en particulier les plus pauvres. »

Dans ce qui suit, la Cour reprend les principales constatations et recommandations du rapport spécial :

Exécution du Protocole de Kyoto : constats d'échec (p. 38)

1^{er} échec : Jusqu'en 2011, le Luxembourg a baissé ses émissions d'environ 8,1% par rapport à la valeur de référence de l'année de base 1990 alors que l'objectif qu'il s'est fixé est de -28%. La raison principale de cet échec est que l'objectif de réduction de 28% a été beaucoup trop optimiste.

2^e échec : Au vu de ces chiffres, il se confirme que le Luxembourg sera obligé de faire un recours massif aux mesures de compensation.

En effet, il est tout à fait illusoire de croire qu'on peut atteindre les -28% en s'appuyant à titre principal sur des mesures nationales. C'est ainsi qu'on peut lire dans le plan national pour une croissance intelligente, durable et inclusive Luxembourg 2020 d'avril 2012, « le Luxembourg a et aura à recourir aux mécanismes flexibles prévus dans le cadre de ce Protocole ».

Le ministère a donc adopté une approche purement comptable. C'est dans cette optique qu'il importe de lire la note soumise au Conseil de Gouvernement en date du 14 juin 2010 et ayant pour objet l'achat de crédits d'émission de CO₂ dans le cadre d'un échange avec l'Estonie selon laquelle le comité interministériel du Fonds climat et énergie recommande de procéder à des transactions de volumes plus importants de droits d'émission.

Une telle politique va à l'encontre du protocole qui prescrit que les mécanismes flexibles doivent seulement venir en supplément aux actions nationales. Or, sur le plan national, force est de constater que le recours aux mécanismes flexibles prime sur le recours aux mesures nationales.

3^e échec : La Cour s'est par ailleurs posée la question pourquoi la majorité des projets sont basés dans des pays en pleine expansion économique (Chine et Inde) alors qu'un des objectifs du MDP est de transférer des technologies de pointe aux pays en voie de développement.

Selon les responsables du ministère, la majorité des projets sont basés dans ces pays, car il y a un plus grand choix de projets dans ces pays, et à un prix plus intéressant que dans d'autres pays. En plus les responsables argumentent que souvent les projets dans d'autres pays ne progressent pas vraiment, par exemple à cause de difficultés politiques. D'ailleurs, très peu de projets ont été initiés dans les pays cibles de la coopération luxembourgeoise.

Système d'échange de quotas : incohérences (p. 45)

A l'aide du système d'échange de quotas, la Communauté européenne et les Etats membres ont envisagé de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans des conditions économiquement efficaces et performantes. Le marché des permis d'émission de gaz à effet de serre fonctionne suivant la double logique du plafond et de l'échange.

Le prix demandé pour les quotas d'émission de GES est fonction de l'offre et de la demande.

Si tous les sites industriels de production souhaitent dépasser les dotations reçues, le marché fixera pour les quelques quotas disponibles un prix élevé. Un prix élevé devrait inciter les entreprises d'investir dans une technologie propre. Si, au contraire, une conjoncture économique défavorable conduit à une contraction de l'activité, le foisonnement de crédits à la vente provoquera une baisse des prix avec pour conséquence que l'industrie n'a plus intérêt de faire des dépenses importantes pour réduire ses émissions de CO₂.

C'est exactement le scénario qui s'est produit en 2012/2013 avec une baisse significative des prix de quotas.

Système d'échange de quotas : fraude à la TVA (p. 48)

La fraude à la TVA visée est celle de la technique dite du « carrousel TVA ». Celle-ci consiste pour des sociétés souvent fictives à faire tourner des quotas de CO₂ entre des pays de l'UE pour se faire rembourser par le pays d'origine la TVA qui n'a en fait jamais été payée. Le « carrousel TVA » est ainsi un montage frauduleux qui met en scène plusieurs entités économiques de divers pays (deux ou plus) de la Communauté européenne. Un peu partout en Europe, ces fraudeurs ont empoché la différence entre le prix d'achat de tonnes de CO₂ hors taxe et le tarif de vente TVA comprise. Ces sociétés bidon se sont ensuite volatilisées aussitôt sans reverser cette taxe.

Selon le rapport d'activité 2010 du Département de l'environnement du ministère du Développement durable et des Infrastructures, l'année 2010 a été marquée par une vague soudaine de demandes d'ouverture de nouveaux comptes ainsi que par plusieurs incidents mettant à l'épreuve la sécurité des registres nationaux. Une mesure temporaire de suspendre l'ouverture de nouveaux comptes de dépôt dans le registre luxembourgeois a servi à tarir la vague de demandes néanmoins suspectes.

La Cour se prononce en faveur d'une fiscalité verte (p. 53 et suivantes)

La mise en place d'un marché de quotas d'émission de gaz à effet de serre s'est avérée comme un échec. Au lieu de laisser au marché le soin de trouver des solutions dans le cadre des enjeux climatiques, il serait préférable, sur le plan communautaire, de mettre en place un instrument fiscal pour lutter contre les effets du changement climatique.

Au niveau national, la Cour plaide pour un développement plus conséquent de la fiscalité verte. La Cour renvoie à cet égard entre autres aux conclusions de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui a fait remarquer que la fiscalité a été très peu utilisée au Luxembourg pour atteindre des objectifs environnementaux.

D'une manière générale, l'OCDE souligne qu'il « manque une vision à long terme en matière de politiques environnementales ». Une réforme fiscale verte d'ensemble, selon l'OCDE, n'a pas été réalisée.

En outre, dans ses recommandations du 30 mai 2012, le Conseil de l'Union européenne invite le Luxembourg, au cours de la période 2012-2013, « à garantir que les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de sources non couvertes par le système d'échange de quotas d'émission seront respectés, notamment en intégrant les préoccupations environnementales dans le système d'imposition ».

Politique de subventionnement : remise en cause de l'efficacité des primes CAR-e et CAR-e plus (p. 66 et suivantes)

L'objectif de l'aide financière pour la promotion des voitures à faibles émissions de CO₂ était d'encourager les automobilistes à conduire des voitures plus écologiques et ainsi réduire les émissions de gaz à effet de serre. Il en va de même pour la prime à la casse qui avait en plus pour objectif d'appuyer le secteur économique affecté par les répercussions de la crise économique et financière.

D'un point de vue financier, le programme d'aides (primes CAR-e et CAR-e plus) s'est traduit à lui seul pour les exercices de 2007 à 2012 par un coût de quelque 34,67 millions d'euros (jusqu'au 5 décembre 2012) à charge du budget de l'Etat.

Dresser le bilan d'une telle mesure est une opération complexe tant sur le plan écologique que sur le plan économique.

La Cour considère qu'une politique de subsides doit pouvoir faire l'objet d'une évaluation quant à leur efficacité économique et environnementale. Or, la Cour constate que les données actuellement disponibles concernant les programmes d'aides financières sous rubrique ne permettent pas de constater si les objectifs poursuivis ont été atteints.

Avant de reconduire de tels dispositifs de subventionnement, le ministère compétent, et le gouvernement en général, devra être à même d'apprécier si les objectifs ont été réalisés en ayant recours, le cas échéant, aux services de l'Université, de centres de recherche ou de l'Institut national de la Statistique et des Etudes Economiques.

En guise de conclusion, la Cour estime les résultats d'une telle politique de subventionnement comme peu concluants, tant pour ce qui est du volet économique qu'écologique.



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2012-2013

CG/vg

P.V. CEB 16

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 04 mars 2013

Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 18 février 2013
2. Entrevue avec le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche au sujet de la contribution financière de l'Etat à divers organismes (exécution des articles budgétaires 03.0.33.005, 03.1.41.011 et 03.2.41.021)
3. Examen des derniers transferts de crédit
4. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, M. Lucien Clement, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Lucien Lux, M. Roger Negri

M. François Biltgen, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
M. Pierre Decker, M. Germain Dondelinger, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Anne Brasseur, Président de la Commission

*

1. **Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 18 février 2013**

Le projet de procès-verbal est adopté.

2. **Entrevue avec le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche au sujet de la contribution financière de l'Etat à divers organismes (exécution des articles budgétaires 03.0.33.005, 03.1.41.011 et 03.2.41.021)**

Madame le Président indique que la présente entrevue a lieu sur initiative du Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Elle rappelle que trois décisions de passer-outre portant sur l'exercice budgétaire 2012 et concernant les contributions de l'Etat à l'Université (mise en œuvre du plan d'action « Technologies de la santé ») (15,1 millions d'euros), à la Fondation « Integrated BioBank Luxembourg » (9 millions d'euros) et à la Max Planck Institute Foundation Luxembourg (1 million d'euros) ont été prises par le Ministre en 2012.

La motivation du refus du contrôleur financier :

Le contrôleur financier rappelle que l'article 80, paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit que « tout autre engagement financier » au-delà de 40 millions d'euros doit être autorisé par la loi. Il ajoute que l'article 80 précité constitue la loi générale prise sur base de l'article 99 de la Constitution aux fins de fixer les seuils à partir desquels une autorisation légale est requise.

Les détails de la motivation du contrôleur financier, non discutés au cours de la réunion, sont repris en annexe.

Il est rappelé que, fin 2010, la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire avait partagé le point de vue du contrôleur financier.

Les explications du Ministre :

Dans sa décision de passer-outre au refus du contrôleur financier, le Ministre signale qu'il ne partage pas cette interprétation de l'article 80, paragraphe (1) dont, selon lui, tous les points portent exclusivement sur des opérations/transactions immobilières.

Quant à la décision de passer-outre prise en faveur de l'Université :

La contribution de l'Etat à l'Université ayant fait l'objet d'une décision de passer-outre concerne la mise en œuvre du partenariat stratégique entre l'Université du Luxembourg et l'Institute for Systems Biology (Seattle), basé sur une convention entre ces deux institutions, et portant sur un montant total de 89,2 millions d'euros.

La décision de passer outre a dû être prise parce que la contribution en question provenait d'une ligne budgétaire spécifique intitulée « Contribution financière de l'Etat à l'Université du Luxembourg dans l'intérêt de la mise en œuvre du plan d'action "Technologies de la santé" » et non de la ligne budgétaire de dotation directe de l'Université. Cette dernière est prévue par la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg (article 46), stipulant que « l'Université peut disposer des ressources suivantes : a) une contribution financière annuelle inscrite au budget des recettes et des dépenses de l'Etat (...) ».

Il est encore fait référence à l'article 44 de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg qui précise que « Le développement de l'Université fait l'objet d'un contrat d'établissement pluriannuel négocié entre l'Etat et l'Université. Le contrat est conclu pour une durée de quatre ans. Il est établi à partir d'un plan pluriannuel de développement proposé par l'Université Il couvre les éléments du plan pluriannuel de développement, détermine les moyens et les effectifs nécessaires pour la mise en œuvre des activités de l'Université et définit les engagements financiers de l'Etat. La contribution financière de l'Etat est accordée dans la limite des crédits budgétaires disponibles. »

D'autre part, l'article 47 (2) stipule que « La contribution financière de l'Etat est attribuée à l'Université sous forme de dotation globale et réaffectée aux facultés et aux centres interdisciplinaires par le rectorat, après avis du conseil universitaire. ».

Il convient de noter que le contrôle financier n'a jamais formulé d'objections à ce principe d'une dotation globale annuelle. En effet, lors de l'établissement de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg, le Conseil d'Etat avait insisté que la phrase « La contribution financière de l'Etat est accordée dans la limite des crédits budgétaires disponibles » soit intégrée dans les dispositions de l'article 44 et ce pour répondre aux exigences constitutionnelles.

Il apparaît que, comme le projet du partenariat stratégique (Luxembourg-Seattle) sera désormais intégré à l'Université, son coût sera également directement pris en charge par la dotation de l'Etat à l'Université (plus de ligne budgétaire séparée).

Quant à la décision de passer-outre prise en faveur de la Fondation « Integrated BioBank Luxembourg » (IBBL) :

La contribution de l'Etat aux frais de fonctionnement de l'IBBL ayant fait l'objet d'une décision de passer-outre est basée sur une convention entre l'Etat et l'IBBL portant sur un montant total de 55 millions d'euros.

Le Ministre informe les membres de la Commission que le projet de loi n° 6527 (déposé le 14 janvier 2013) prévoit l'intégration de l'IBBL au Centre de recherche public CRP-Santé. Une décision de passer-outre concernant l'IBBL peut donc être exclue à l'avenir dès le vote du projet de loi visé.

Dans le but de renforcer l'autonomie financière, administrative et scientifique des CRP, le projet de loi dispose que les relations entre le CRP et l'Etat seront régies par une convention pluriannuelle qui portera, entre autres, sur les moyens mis à disposition par l'Etat selon les procédures budgétaires en vigueur. A partir de 2014, il est prévu de porter la durée de ces conventions pluriannuelles à quatre ans (afin d'assurer la synchronisation avec le contrat d'établissement entre l'Université du Luxembourg et l'Etat). Il est précisé dans le projet de loi que « La contribution financière de l'Etat est accordée dans la limite des crédits budgétaires disponibles. ».

Les conventions quadriennales porteront sans aucun doute sur des montants supérieurs à 40 millions d'euros.

Quant à la décision de passer-outre prise en faveur de la Max Planck Institute Foundation (MPI):

La contribution de l'Etat aux frais de fonctionnement de la MPI ayant fait l'objet d'une décision de passer-outre est basée sur des contrats conclus pour une durée indéterminée. Les besoins financiers annuels de la MPI sont estimés à 10 millions d'euros.

Comme dans les cas précédents, le contrôleur financier évoque l'atteinte du seuil de 40 millions d'euros après quelques années et conclut à la nécessité du vote d'une loi spéciale.

Le Ministre indique avoir consulté l'Inspection générale des Finances (IGF) quant à l'insertion d'un article spécifique (outre la ligne budgétaire inscrite dans les annexes du budget) autorisant l'Etat à subventionner le fonctionnement de la MPI dans la loi budgétaire (à répéter à chaque exercice budgétaire). L'IGF lui a cependant demandé de consulter la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire au préalable.

Il est précisé, d'une part, qu'il n'est pas usuel de recourir à la loi budgétaire pour donner une autorisation de ce type, mais, d'autre part, que le vote d'une loi spéciale ne se justifie pas vraiment puisqu'elle porterait uniquement sur un acte purement financier (alors que les conditions liées à ce financement sont déjà précisées dans l'acte constitutif de la MPI).

La possibilité d'insérer l'autorisation de subventionnement de la MPI dans la loi ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics des CRP (projet de loi n° 6527) est également évoquée.

Le Ministre souligne qu'il privilégie le recours à la loi budgétaire.

Questions à trancher par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire:

1. La Commission partage-t-elle l'interprétation de l'article 80 (1) du contrôleur financier ?
2. Dans l'affirmative, est-elle d'avis que toutes les dépenses effectuées par l'Etat sur base de conventions pluriannuelles (dont un grand nombre sont à reconduction tacite) dépassant le seuil des 40 millions d'euros devraient faire l'objet d'une loi spéciale ?
3. Dans l'affirmative et concernant précisément l'Université et les CRPs, faudra-t-il voter une loi pour chaque convention quadriennale ou serait-il envisageable d'inscrire une disposition habilitante autorisant la conclusion de conventions quadriennales dont le coût pourra excéder le seuil de 40 millions d'euros dans leurs lois respectives (loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg et projet de loi n° 6527) ?
4. Où inscrire l'autorisation de subventionnement du MPI ?

La Commission décide, dans un premier temps, d'examiner les procès-verbaux des réunions au cours desquelles ont été discutés le contenu de l'article 80 (en 1999 et en 2009) et les procédures mises en place par la Commission afin de déceler les intentions exactes de ses auteurs.

3. Examen des derniers transferts de crédit

Parmi les transferts de crédits rassemblés dans un tableau communiqué aux membres de la Commission en date du 1^{er} mars 2013, une dizaine émanant du Ministère des Affaires étrangères, Ministre de la Défense ont retenu leur attention.

Transferts vers l'article 01.6.12.190 libellé « Frais de stage à l'étranger; frais de cours; dépenses diverses » :

Motif: « Les dépenses sont supérieures à celles prévues en date des propositions de budget vu que les coûts pour la formation des pilotes se sont avérés plus importants. »

Montant total: 144.180 euros

La Commission décide de demander au Ministre de la Défense pour quelle raison le coût pour la formation des pilotes n'a pas été prévisible lors de l'élaboration des propositions budgétaires.

4. Divers

La Commission prend acte des réponses suivantes au sujet de transferts de crédits :

- du Ministère de l'Intérieur et de la Grande Région concernant l'avancement de l'acquisition d'armoires intelligentes par la Police Grand-Ducale (courrier du 8 février 2013) ;
- du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural concernant des dépenses générées par la conception de nouveau matériel de sensibilisation (courrier du 8 février 2013) ;
- du Département de l'Environnement du Ministère du Développement durable et des Infrastructures concernant des dépenses générées par l'acquisition de 9 véhicules pour les préposés forestiers en 2012 (courrier du 15 février 2013).

Luxembourg, le 15 mars 2013

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Anne Brasseur

Annexe :

Motivation détaillée du contrôleur financier :

Après avoir rappelé que l'article 80, paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat prévoit que « tout autre engagement financier » au-delà de 40 millions d'euros doit être autorisé par la loi, le contrôleur financier ajoute que l'article 80 précité constitue la loi générale prise sur base de l'article 99 de la Constitution aux fins de fixer les seuils à partir desquels une autorisation légale est requise.

Il indique ensuite que ledit article 99 prévoit de manière explicite que « tout engagement financier important » doit être autorisé par une loi spéciale, afin que ce principe, qui par le passé était effectivement limité aux seules dépenses immobilières, soit étendu à toutes les dépenses de l'Etat, quelles que soient leur nature.

Il cite, à ce propos, les lois suivantes prises sur base de la disposition susmentionnée et concernant les projets entraînant des dépenses à charge de l'Etat dépassant le seuil prévu à l'article 80 (7,5 millions d'euros (loi du 30 juin 2003) et 40 millions d'euros (loi du 25 juin 2009)), mais n'ayant pas trait à des dépenses de construction:

- Loi du 21 mars 2005 autorisant l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M (dépense à charge du Fonds d'équipement militaire et plafonnée à 120 millions d'euros) ;
- Loi du 22 décembre 2006 sur la construction d'autoroutes de l'information (dépenses plafonnées à 30 millions d'euros);
- Loi du 14 mai 2009 relative au financement d'une solution informatique permettant la création d'un environnement sans support papier pour la douane et le commerce (dépenses plafonnées à 29.658.000 euros).

Le contrôleur financier rappelle encore que, fin 2010, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avait partagé son point de vue.

Finalement, le contrôleur financier revient sur l'argumentation du Ministre qui avait rappelé le commentaire des articles du projet de loi (doc. parl. n°6011A) ayant porté le seuil prévu à l'article 80 susmentionné de 7,5 à 40 millions d'euros selon lequel « toutes les dépenses de l'Etat figurent déjà dans les lois annuelles concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat, que ce soit dans le corps de texte lui-même ou dans les annexes sous forme de tableaux pluriannuels, et font donc l'objet d'une autorisation par le biais de ces lois. Il est partant indiqué de prévoir les lois spéciales de financement uniquement pour des dépenses de très grande envergure, qui doivent évidemment faire l'objet de discussions approfondies. ».

Le contrôleur financier conclut que le seuil, à partir duquel une dépense est à considérer comme de très grande envergure, a été fixé à 40 millions d'euros.



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2012-2013

CG/vg

P.V. CEB 17

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 15 avril 2013

Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 4 et 28 février et du 4 mars 2013
2. Rapport spécial de la Cour des comptes portant sur les relations entre l'Etat et l'enseignement privé
- Rapporteur: M. Fernand Diederich
- Présentation et adoption d'un projet de rapport (voir courrier électronique du 10 avril 2013)
3. Discussion portant sur les points soulevés au cours de la dernière réunion (voir projet de procès-verbal de la réunion 4 mars 2013)
4. Examen des derniers transferts de crédit
5. Examen de divers courriers reçus au cours des dernières semaines
6. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, M. Lucien Clement, Mme Claudia Dall'Agnol remplaçant M. Lucien Lux, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Roger Negri

Mme Caroline Guezennec, Administration parlementaire

Excusés : M. Lucien Lux, Mme Martine Mergen, M. Marc Spautz

*

Présidence : Mme Anne Brasseur, Président de la Commission

*

1. **Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 4 et 28 février et du 4 mars 2013**

Les projets de procès-verbal sont adoptés.

2. **Rapport spécial de la Cour des comptes portant sur les relations entre l'Etat et l'enseignement privé**
 - Rapporteur: M. Fernand Diederich
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport (voir courrier électronique du 10 avril 2013)

Monsieur le rapporteur présente les conclusions de la Cour des comptes reprises aux pages 26 à 33 de son projet de rapport.

Sur proposition de Madame le Président, un chapitre 11 nouveau intitulé « Conclusions et recommandations de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire » sera ajouté au rapport. Ce nouveau chapitre sera présenté à la Commission au cours d'une prochaine réunion.

3. **Discussion portant sur les points soulevés au cours de la dernière réunion (voir projet de procès-verbal de la réunion 4 mars 2013)**

Madame le Président rappelle la problématique soulevée au cours de la réunion du 4 mars 2013. A l'issue de cette discussion, la Commission avait décidé de charger la secrétaire de l'examen des procès-verbaux des réunions au cours desquelles ont été discutés le contenu de l'article 80 (en 1999 et en 2009) et les procédures mises en place par la Commission afin de déceler les intentions exactes de ses auteurs.

L'examen des documents en question permet de conclure qu'à aucun moment le terme « tout engagement financier important » n'a été précisé ou défini au cours des discussions ayant porté sur l'article 99 de la Constitution ou sur l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Madame le Président attire l'attention sur la dernière phrase de l'article 99 de la Constitution qui est en cours de modification suite aux travaux de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle portant sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. n°6030). Il est prévu que cette phrase soit libellée de la manière suivante : « ~~Aucune~~ Toute charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ~~ne peut~~ doit être établie que par une loi spéciale. ».

La Commission décide d'attendre le résultat des travaux de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle portant sur l'article 99 de la Constitution avant de reprendre la discussion à ce sujet.

4. **Examen des derniers transferts de crédit**

Parmi les transferts de crédits rassemblés dans un tableau communiqué aux membres de la Commission en date du 12 avril 2013, les transferts suivants ont retenu leur attention :

Transfert vers l'article 20.2.35.060 libellé «Contributions à des organismes internationaux» :

Motif: « Paiement obligatoire de la cotisation pour la UICN (Union internationale pour la conservation de la nature) »

Montant total: 35.700 euros