CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session extraordinaire 2013-2014

CG/pk

P.V. FI 40

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 25 septembre 2014

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 15 juillet 2014
2. Présentation du Ministre des Finances concernant la procédure du budget de nouvelle génération
3. 6720 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015
+
6721 - Désignation d'un rapporteur
4. Organisation des travaux de la commission
5. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Jean-Claude Juncker, M. Guy Arendt, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar remplaçant M. Michel Wolter, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Serge Urbany, Député (observateur)
M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances
M. Jeannot Waringo, Directeur de l'Inspection générale des Finances
M. Raymond Bausch, M. Etienne Reuter, du Ministère des Finances
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Jean-Claude Juncker, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 15 juillet 2014**

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. Présentation du Ministre des Finances concernant la procédure du budget de nouvelle génération

Monsieur le Ministre présente les nouveaux éléments concernant le budget 2015. Ses explications sont résumées dans le document repris en annexe 1.

Il apporte les informations supplémentaires suivantes :

- Slide 3 : Le Gouvernement a pour but un objectif budgétaire à moyen terme (OMT) de +0,5 de solde structurel et une dette publique inférieure à 30% du PIB à la fin de la législature (2018).
- Slide 7 : En tout, 19 groupes de travail, dont 4 horizontaux et 15 représentant les différents ministères, ont été créés.
- La modernisation du budget prendra plusieurs années.

En réponse aux questions des membres de la Commission, il apporte les explications suivantes :

- Deux autres projets de loi seront déposés conjointement avec le projet de budget 2015: le projet de loi de programmation financière pluriannuelle et le projet de loi « Omnibus » qui a pour objet de mettre en œuvre les choix politiques du gouvernement dans l'intérêt du rétablissement de l'équilibre financier des comptes de l'Administration publique.
- Le projet de loi de programmation financière pluriannuelle présentera l'évolution de l'ensemble des articles budgétaires du projet de budget de l'Etat sur 5 ans (2014 à 2018), ainsi que l'évolution des recettes et des dépenses des établissements publics, qui font partie de l'administration centrale, et des fonds spéciaux. En ce qui concerne la sécurité sociale, le projet de loi présentera l'évolution du solde recettes-dépenses jusqu'en 2018. Il comportera des explications concernant l'évolution des différentes rubriques des prestations sociales. Quant aux administrations locales, les prévisions seront plus sommaires en raison du caractère non encore exhaustif des données disponibles.
- Il est rappelé que, depuis peu, les communes ont pour obligation d'établir des budgets pluriannuels de sorte que les données nécessaires devraient être disponibles pour l'élaboration de la prochaine loi de programmation financière pluriannuelle.

Il est rappelé, par ailleurs, dans ce contexte que l'article 5 de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques (...) prévoit que : « La sécurité sociale et les administrations locales contribuent au respect des règles énoncées aux articles 2 à 4, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées. ».

- Le projet de loi de programmation financière pluriannuelle comportera également des informations détaillées sur les mesures prises par le gouvernement et impactant le budget à partir de l'année 2015. En ce qui concerne des mesures à prendre à l'avenir (comme par exemple une réforme fiscale), les chiffres de la programmation pluriannuelle n'en tiennent pas encore compte, puisque ces mesures n'ont pas encore été définies dans le détail à l'heure actuelle.
- Le regroupement d'un certain nombre d'articles budgétaires augmentera la flexibilité et la responsabilisation des ministres au niveau des dépenses et devrait ainsi engendrer des

économies. Les dépenses concernées seront toujours comptabilisées au niveau des « sous-articles » (articles existant jusqu'à présent), ce qui permettra de suivre avec exactitude quel type de dépense a été réalisé.

- La disposition selon laquelle la flexibilité au niveau de la question des crédits budgétaires est accrue en autorisant des transferts de crédits d'une section du budget des dépenses courantes à la section correspondante au budget des dépenses en capital et le transfert des crédits d'un article à d'autres pour l'ensemble de l'année, sans l'accord préalable du Ministre des Finances, est déjà inscrite dans la loi budgétaire 2014 (article 10)¹. Le projet de budget 2015 comportera un article prolongeant cette disposition. Aucune modification supplémentaire de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat n'est nécessaire.
- Certains membres de la Commission constatent qu'en raison de la suppression de l'autorisation du Ministre des Finances en matière de transferts, la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire ne se verra plus transmettre ce type d'autorisation et en verra donc son rôle de contrôle amoindri.
- L'Etat luxembourgeois applique d'ores et déjà le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC) 2010. La dernière obligation européenne à remplir par le Luxembourg consiste en l'envoi mensuel de la comptabilité des recettes et dépenses des administrations locales et de la sécurité sociale (sur base de la trésorerie de l'Etat). Ces envois devraient être initialisés le mois prochain.
- Certaines méthodes et groupes de travail de préparation du budget 2015 seront améliorés et maintenus pour la préparation des budgets futurs.
- Un membre de la majorité rappelle l'existence de la proposition de loi n°6092 par laquelle il est proposé de réformer l'architecture et la procédure budgétaires en s'inspirant du texte de la LOLF française (loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances). Il souhaiterait savoir si des travaux de réforme allant dans le sens de la mise en place d'une comptabilité à objectifs sont en cours.

Le ministre rappelle le rapport établi par un groupe de travail de l'OCDE en 2011 intitulé « La procédure budgétaire au Luxembourg – analyse et recommandations ». Des travaux allant dans le sens des recommandations sont entamés. Lorsque ces travaux auront progressé, le ministre souhaiterait que la Chambre des Députés et donc les membres de la Commission des Finances et du Budget soient associés à cette réforme afin de s'assurer leur coopération et leur soutien.

- La Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire regrette que cette commission n'ait pas été invitée à la présente réunion. A sa demande, le ministre consent à venir présenter les mêmes explications devant cette commission.

¹ **Loi budgétaire 2014**

Art. 10. - Transferts de crédits

(1) Par dérogation à l'article 18, alinéa (1), de la loi, sont autorisés les transferts de crédit d'une section du budget des dépenses courantes à la section correspondante au budget des dépenses en capital.

(2) Par dérogation à l'article 18, alinéa (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat les transferts de crédits d'un article à l'autre dans la même section peuvent être opérés au cours de l'année 2014 sans l'autorisation du ministre ayant le Budget dans ses attributions.

**3. 6720 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
+ pour l'exercice 2015
6721**

M. Franz Fayot est nommé rapporteur des trois projets de loi relatifs au budget 2015.

La Commission des Finances et du Budget décidera dans les semaines à venir s'il reviendra au rapporteur de préparer deux ou trois rapports distincts ou plutôt un rapport global portant sur les trois projets de loi.

Monsieur le Président cite les articles suivants du Règlement de la Chambre des Députés fixant certains délais de la procédure budgétaire :

« Dépôt du projet de loi

Art. 103.- Le Ministre ayant dans ses attributions le budget de l'Etat saisit la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat et les chambres professionnelles du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'année subséquente au cours de la 3^e semaine d'octobre au plus tard.

Avis des organismes consultés

Art. 104.- Les chambres professionnelles, le Conseil d'Etat et, le cas échéant, la Cour des Comptes, sont invités à rendre leurs avis le 15 novembre au plus tard.

Travaux de la Commission des Finances et du Budget

Art. 105.- La Commission des Finances et du Budget est chargée de l'examen du projet de loi.

Le rapport de son rapporteur doit être approuvé au plus tard le vendredi précédant sa présentation en séance publique et au plus tard le 30 novembre.

Débats en séance publique

Art. 109.- Le rapport de la Commission des Finances et du Budget est présenté à la Chambre lors de la séance publique du premier mardi qui suit l'approbation du rapport par la Commission pré-mentionnée.

Le Gouvernement présente le projet de loi à la Chambre lors de la séance publique du lendemain.

Art. 110.- La discussion du projet de loi commence à la séance publique du mardi de la semaine suivante.

Elle est limitée à une semaine et ne porte que sur la politique financière et budgétaire du Gouvernement. ».

Vu le dépôt tardif du projet de budget cette année, Monsieur le Président est d'avis que certains délais ne pourront être tenus, ce d'autant plus que les travaux budgétaires porteront sur trois projets de loi. Selon lui, il pourrait s'avérer utile de modifier le Règlement afin d'y adapter certains délais et d'y prévoir éventuellement l'adoption d'une loi de programmation financière pluriannuelle.

En plus des réunions de la Commission qui auront lieu les mardi et vendredi, les membres conviennent de retenir le mercredi après-midi comme troisième créneau de réunion.

4. Organisation des travaux de la commission

Monsieur le Président indique qu'un calendrier prévisionnel des réunions à tenir dans le cadre des travaux budgétaires a été établi par le secrétariat de la Commission. Ce calendrier sera communiqué aux membres de la Commission dans les meilleurs délais (courrier électronique du 3 octobre 2014) et est repris en annexe.

Il signale d'ores et déjà qu'une réunion aura lieu le 16 octobre 2014 à 8:30 heures (le début de la réunion a ultérieurement été avancé à 8:00 heures) au cours de laquelle le ministre, ainsi que des représentants de l'IGF et du Trésor présenteront les grandes lignes du budget.

Quant aux réunions prévues les vendredis, il sera tenté de faire en sorte qu'elles aient lieu alternativement le matin et l'après-midi.

5. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 10 octobre 2014

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Eugène Berger

Annexes:

- 1- Document ppt : Les nouveaux éléments concernant le budget 2015
- 2- Calendrier provisoire des réunions de la COFIBU concernant les travaux budgétaires

Les nouveaux éléments concernant le budget 2015

1. L'élaboration du budget
2. Le contenu du budget
3. La forme du budget
4. L'exécution du budget
5. Quelques éléments en cours d'analyse pour les budgets suivants

1. L'élaboration du budget

- La **révision des dépenses** a été réalisée en parallèle avec l'élaboration **classique** du projet de loi budgétaire:
 - Circulaire budgétaire du Ministre des Finances
 - Propositions budgétaires des départements
 - Analyse et examens contradictoires par l'Inspection Générale des Finances (IGF)
 - Réunions bilatérales ministérielles
 - Décisions par le Conseil de Gouvernement

1. L'élaboration du budget

La révision des dépenses

- Le contexte
- Le planning
- Le périmètre
- L'organisation des groupes de travail
- Les principes
- Les questions posées
- La confidentialité et la communication

Le Gouvernement a décidé d'engager une démarche sans précédent de consolidation budgétaire

Contexte

- Le Gouvernement luxembourgeois est confronté à un **impératif de consolidation budgétaire** sans précédent
- **L'accord de coalition** à la base du nouveau Gouvernement prend des **engagements clairs**
- Le programme est confronté à un **échancier très court** dû à la préparation du projet de budget 2015

Objectifs

- **Assurer la soutenabilité des finances publiques** afin de réaliser les nouvelles priorités du Gouvernement
- Engager un processus de **transformation de la culture budgétaire**
- Elaborer une stratégie de **rééquilibrage et de modernisation des dépenses publiques**

Le programme gouvernemental définit les grands principes de la démarche

1

« **Faire mieux avec moins** »

2

« **Réinstaller un climat de confiance** »

3

« **Effort de consolidation budgétaire** qui portera d'abord sur le côté des dépenses »

4

« **Moderniser le pays** sur la base d'un projet commun »

5

« Réduction des dépenses grâce à une nouvelle stratégie budgétaire – **transparence, efficacité, économies** »

6

« **Meilleur ciblage des transferts sociaux** pour endiguer leur coût global »

Architecture, timing et objectif du programme « Révision des Dépenses »

Architecture du programme

- **Cadrage** Jusqu'à fin mars 2014
 - Objectifs, méthode de travail, gouvernance, collecte d'idées préexistantes, lettres de mission

- **Elaboration d'initiatives** Jusqu'à mi juin 2014
 - Elaboration de propositions de gains par les Groupes de travail

- **Synthèse et décisions** Jusqu'à fin septembre 2014
 - Décisions sur les propositions à retenir par le Conseil de Gouvernement

- **Mise en œuvre** À partir d'octobre 2014
 - Budget et modifications législatives
 - Suivi et monitoring

Objectif: trouver des mesures de consolidation budgétaire supplémentaires assurant la viabilité des finances publiques et la modernisation de l'Etat

Périmètre couvert par le programme « Révision des Dépenses »

- La morphologie des dépenses publiques (44 % du PIB) luxembourgeoises nécessite l'analyse d'un périmètre très large pour atteindre les objectifs
- Il est indispensable de considérer **toutes les dépenses** de l'administration publique et **l'ensemble des acteurs**

L'architecture de pilotage du programme se compose du Conseil de Gouvernement, d'un Comité de pilotage, d'un Secrétariat permanent et des Groupes de travail

Architecture de pilotage du programme

Grands principes du programme « Révision des Dépenses »

Principes

Couverture exhaustive des dépenses publiques

Principe de non-véto: aucune idée ne peut être bloquée pendant la phase d'élaboration

Non prise de décision des Groupes de travail mais obligation de représenter l'ensemble du champ des possibles

Haut degré d'**ambition**, de **transparence** et d'**objectivité** avec une **communication régulière**

Engagement ferme à tous les niveaux des administrations et **mise à disposition des ressources nécessaires**

Implications pour l'approche

Prise en compte de **toutes les composantes et toutes les catégories de dépenses** (périmètre intégral, investissements, interventions, frais de fonctionnement, etc.)

Approche **sans aucun tabou**

Les idées du Groupe de travail doivent **couvrir considérablement plus que l'objectif** car elles ne seront pas toutes retenues

« **Faire plus avec moins** »: remplir le double objectif d'amélioration de l'administration et la diminution des dépenses

Mettre en place des outils de suivi pour assurer l'avancement du programme

Questions clés pour les 3 phases dans l'élaboration d'initiatives de gains

1. Diagnostic	2. Génération d'idées	3. Préparation à la mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dépenses : <ul style="list-style-type: none"> – A combien s'élèvent les dépenses totale du Groupe de travail? – Quels sont les plus importants centres de coûts? – D'où provient la croissance des dépenses? ▪ Ressources humaines : <ul style="list-style-type: none"> – Combien d'ETP¹ couvre le Groupe de travail? – Quel est la pyramide des âges? – Quels seront les départs à la retraite d'ici 3-5 ans? – Quel est la répartition des ETP par programme politique? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Que faisons-nous? <ul style="list-style-type: none"> – Quels sont les objectifs de nos politiques publiques? – Quels services assurent-t-elles? – Quels sont les bénéficiaires visés et leurs caractéristiques? ▪ Quels sont les besoins et les attentes collectives? <ul style="list-style-type: none"> – Cette politique sert-elle toujours l'intérêt public? – Les services répondent-ils aux besoins? – Quelles sont les attentes? ▪ Faut-il continuer à faire de la sorte? <ul style="list-style-type: none"> – Faut-il maintenir cette politique? Faut-il revoir les objectifs? Comment adapter les outils de la politique publique? ▪ Qui doit le faire? <ul style="list-style-type: none"> – La politique peut-elle être assurée plus efficacement par d'autres acteurs ou sous d'autres formes? ▪ Comment faire mieux et moins cher? <ul style="list-style-type: none"> – Comment simplifier les structures et les procédures? – Quelles évolutions permettent d'optimiser les moyens de cette politique? ▪ Qui doit payer? <ul style="list-style-type: none"> – Le financement de cette politique par l'Etat est-il justifié? – Quels co-financements sont envisageables? ▪ Quels scénarios de transformation? <ul style="list-style-type: none"> – Quels scénarios d'évolution pour obtenir une politique plus efficace et moins coûteuse? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Est-ce que les domaines et toutes les politiques du Groupe de travail ont été étudiée? ▪ Est-ce que toutes les catégories de coûts ont été prises en compte? ▪ Est-ce que les initiatives sont réalistes et bien décrites dans les fiches standard?

1 Employés temps plein

2. Le contenu du budget (1)

Conformément à l'article 10 de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques :

- Le projet de budget de l'année est accompagné par les nouvelles informations suivantes:
 - d) des indications détaillées concernant l'impact des dépenses fiscales sur les recettes;
 - e) les principaux paramètres des projets de budgets des sous-secteurs des administrations publiques;
 - f) les informations prévues par l'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les Etats membres de la zone euro;
 - h) l'évolution pluriannuelle des recettes et des dépenses de l'Etat sur une période mobile de cinq ans, comprenant l'année en cours, l'année auquel se rapporte le projet de budget ainsi que les trois exercices financiers qui suivent
- Le budget pluriannuel 2015 à 2018 est réalisé également pour le budget des dépenses courantes et non seulement pour le budget des dépenses en capital

2. Le contenu du budget (2)

Conformément à l'article 3 de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques :

- Un nouveau projet de loi de programmation financière pluriannuelle (2014 à 2018)
 - détermine les trajectoires des soldes nominaux et structurels annuels successifs des comptes des administrations publiques ainsi que l'évolution de la dette publique et la décomposition des soldes nominaux annuels par sous-secteur des administrations publiques conformément aux dispositions du SEC.
 - Les orientations pluriannuelles des finances publiques qui sont définies par la loi de programmation financière pluriannuelle comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale.

2. Le contenu du budget (3)

La **loi de programmation financière pluriannuelle** est accompagnée d'annexes explicatives présentant:

- les calculs permettant le **passage des soldes nominaux aux soldes structurels**;
- les **projections**, pour la période pluriannuelle couverte, pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, avec davantage de précisions au niveau de l'administration centrale et des administrations de sécurité sociale;
- la **description des politiques ayant un impact sur les finances des administrations publiques**, ventilées par postes de dépenses et de recettes importants, qui montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme en comparaison des projections à politiques inchangées;
- une **évaluation de l'effet que les politiques envisagées** sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme

3. La forme du budget

- **Regroupement de certains crédits de fonctionnement** des services publics:
 - Le nouvel article « **frais d'exploitation et frais administratifs** » regroupent en général 13 articles de la classification précédente
 - Le nouvel article « **Entretien, exploitation et location d'immeubles** » regroupe en général 3 articles de la classification précédente
- Les informations reprises dans la classification précédente se retrouvent au niveau des **détails des nouveaux articles**
- D'autres regroupements d'articles ont également été réalisés
- Ainsi environ **550 articles** ont été regroupés

4. L'exécution du budget

- A l'instar de la loi budgétaire 2014, il est proposé de prolonger la flexibilité de la gestion budgétaire en autorisant :
 - Les **transferts de crédit** d'une section du budget des **dépenses courantes** à la section correspondante au budget des **dépenses en capital**
 - Les **transferts de crédits** d'un article à d'autres dans la **même section** pour l'ensemble de l'année, sans l'accord préalable du Ministère des Finances

5. Quelques éléments en cours d'analyse pour les budgets suivants (1)

Luxembourg

Rapport OCDE : La procédure budgétaire au Luxembourg : analyse et recommandations

France

LOLF, cadre pluriannuel, Budget par Objectifs, dépenses fiscales, Révision des Dépenses, Audit interne, ...

Autriche

la mise en place de la réforme en cours, Performance budgeting, Topdown budgeting, budget pluriannuel, pacte de stabilité national, comptabilité en droits constatés, douzièmes provisoires, SEGS

Belgique

Douzièmes provisoires, transposition du traité budgétaire, réforme fonction publique, réforme comptabilité

Allemagne

Schuldenbremse, pacte de stabilité national, budget pluriannuel, étude OCDE

5. Quelques éléments en cours d'analyse pour les budgets suivants (2)

Pays-Bas

Topdown budgeting, Central Planning Bureau, Evaluation des programmes électoraux, Spending review

Suisse

Schuldenbremse, SEGS, Topdownbudgeting, Comptabilité en droits constatés

Autres pays étudiés via rapports OCDE et Commission

Européenne:

Suède, Canada, Nouvelle Zélande, Estland

CALENDRIER - BUDGET 2015

Mercredi, le 15 octobre 2014 à 9.00h (salle plénière):

Dépôt du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 et du projet de loi de programmation financière (*doc. parl. n°6720, n° 6721 et n°6722*)

Jeudi, le 16 octobre 2014 à 8.00h (salle 4&5):

Echange de vues sur les grandes lignes du projet de budget avec le Ministre des Finances, le Directeur de l'Inspection générale des Finances et des représentants du Trésor + présentation du budget du département Finances

Vendredi, le 17 octobre 2014 à 10.30h (salle 4&5):

- de 10.30h à 11.15h: Echange de vues avec des représentants de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines
- de 11.15h à 12.00h: Echange de vues avec des représentants de l'Administration des Contributions directes

Mardi, le 21 octobre 2014 à 9.00h (salle 4&5):

Echange de vues avec des représentants de l'Administration des Douanes et des Accises

Jeudi, le 23 octobre 2014 à 10.30h (salle 4&5):

Echange de vues avec Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale et le Directeur de l'IGSS

(Vendredi, le 24 octobre 2014 à 14:00h : réunion jointe COFIBU-COMEXBU sur l'évolution budgétaire)

Lundi, le 3 novembre 2014 à 14.00 (salle 4-5):

Echange de vues avec les représentants de la CSSF

(Pas de réunion les 6 et 7 novembre, car plusieurs membres de la Commission sont à l'étranger.)

Mardi, le 11 novembre 2014 à 9.00h (salle 4&5):

Echange de vues avec des représentants du STATEC au sujet des dernières prévisions économiques

Vendredi, le 14 novembre 2014 à 10:30 ou 14:00h (salle 4&5):

Présentation de l'avis de la Banque Centrale du Luxembourg (si avis il y a)

Mardi, le 18 novembre 2014 à 9.00h (salle 4&5):

Echange de vues avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur

Examen des avis du Conseil d'Etat (si avis publiés le 11 novembre)

Vendredi, le 21 novembre 2014 à 10.30h (salle 4&5):

Présentation de l'avis de la Cour des comptes

Mardi, le 25 novembre 2014 à 9.00h (salle 4-5):

Examen des avis des chambres professionnelles

Vendredi, le 28 novembre 2014 à 10.30h (salle 2):

Examen des avis du Conseil d'Etat (si avis publiés le 25 novembre)

Vendredi, le 5 décembre 2014 à 14.00h (salle 2):

Présentation et adoption des projets de rapport