



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

CC,CG/pk

Commission des Finances et du Budget et Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 22 novembre 2011

ORDRE DU JOUR :

Entrevue avec Monsieur le Ministre des Finances au sujet d'une réforme budgétaire

*

Présents : M. Marc Angel remplaçant M. Alex Bodry, M. François Bausch, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Gast Gibéryen, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Marc Spautz, M. Gilles Roth, Mme Tessy Scholtes remplaçant M. Norbert Hauptert, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Diane Adehm, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, M. Lucien Clement, M. Félix Eischen, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Lucien Lux, M. Robert Weber, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

M. Luc Frieden, Ministre des Finances
M. Jeannot Waringo, Directeur de l'Inspection générale des Finances
M. Raymond Bausch, Inspection générale des Finances
Mme Sarah Khabirpour, M. Raoul Wirtz, Ministère des Finances
Mme Caroline Guezennec, Administration parlementaire

Excusés : M. Alex Bodry, M. Norbert Hauptert, M. Marc Spautz, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. Claude Haagen, Mme Martine Mergen, Mme Lydia Mutsch, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission des Finances et du Budget
Mme Anne Brasseur, Président de la Commission du Contrôle de l'exécution

budgétaire

*

Avant d'aborder le sujet de la réforme budgétaire, Madame le Président signale que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire vient d'adopter son rapport portant sur le compte général de l'exercice 2010 et qu'il est prévu que le projet de loi afférent (n°6293) soit soumis au vote de la Chambre des Députés avant celui de la loi budgétaire portant sur l'exercice 2012.

Monsieur le Ministre souligne en premier lieu que la réforme budgétaire s'inscrit dans la réalisation du programme gouvernemental de 2009 dans lequel il était déjà prévu que : « Dans un double souci de modernisation du fonctionnement de l'État et d'efficacité des dépenses publiques, le Gouvernement examinera les moyens pour améliorer la procédure d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du budget. ».

Il considère que chaque pays a pour devoir de revoir ses procédures budgétaires de temps à autre. A côté de ces raisons internes de réforme, il existe des raisons externes, à savoir l'évolution du contexte. La dernière révision des procédures luxembourgeoises date de 1999 et avait abouti à l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes. Il est donc temps, un peu plus de dix ans plus tard, de moderniser le fonctionnement du budget en prenant notamment en compte les nouvelles exigences mises en place dans le cadre de la gouvernance économique européenne.

Objectifs :

La réforme budgétaire envisagée poursuit les trois objectifs suivants :

- Le budget de l'Etat sera davantage axé sur des objectifs à réaliser plutôt que sur des moyens.
- Les procédures budgétaires se caractériseront par une plus grande flexibilité, allant de pair avec une responsabilisation accrue des ministres.
- La gestion budgétaire sera soumise à l'évaluation ce qui pose la question de la performance/qualité de la dépense publique.

Travaux réalisés :

Au cours des derniers mois, une équipe du Ministère des Finances a procédé, entre autres, à l'analyse :

- des procédures budgétaires européennes et des réglementations européennes à venir,
- des recommandations de la Cour des comptes sur la mise en application de la loi sur la comptabilité de l'Etat,
- d'un rapport récent préparé par la Banque Centrale du Luxembourg à l'attention du Conseil Economique et Social,
- de la proposition de loi n°6092 de M. Roger Negri visant à moderniser la gestion publique,
- des systèmes budgétaires de certains pays européens dont l'autrichien semblerait le plus proche de celui que projette le Luxembourg.

D'autre part, le Ministre des Finances a chargé l'OCDE de l'élaboration d'un rapport portant sur la procédure budgétaire au Luxembourg (analyse et recommandations). Les fonctionnaires du Ministère des Finances ont été impliqués dans la rédaction de ce rapport

dont la lecture est fortement recommandée. (Note de la secrétaire : Le rapport a été distribué par courrier électronique aux membres des commissions présentes à l'issue de la réunion.)

Principes à suivre :

La réforme budgétaire devra suivre les principes suivants :

- Ancrage du processus budgétaire et surtout de l'évolution des dépenses publiques dans une perspective à moyen terme (prévu aussi bien par l'OCDE que par les futures réglementations européennes). Une « règle budgétaire » pourrait être introduite à cet effet. Il devrait ainsi être évité à l'avenir que le niveau des dépenses s'adapte automatiquement à celui des recettes; l'évolution des dépenses suivra des règles établies et les excédents de recettes pourront par exemple être affectés à la réduction de la dette ou mis en réserve. En cas de baisse structurelle des recettes, des mesures concernant les dépenses devront évidemment être prises.
- Compensation de toute mesure fiscale par un contre-financement
- Réalisation d'estimations budgétaires à moyen terme sur une hypothèse à politique inchangée: Le comité de prévision instauré en vue de la mise en œuvre du semestre européen a débuté ce travail, qui devra être peaufiné.
- Mise en place d'une structure budgétaire fondée sur des programmes: permettra une meilleure évaluation des performances et surtout une réduction considérable du nombre d'articles budgétaires.
- Evaluation périodique des programmes et des performances: exige l'acceptation d'une réorientation des politiques appliquées en fonction des résultats de l'évaluation.

Calendrier :

Le Ministère des Finances s'efforcera d'élaborer des propositions de réforme concrètes au cours du premier semestre 2012. L'introduction du fonctionnement du budget selon des programmes pourra se faire au niveau de plusieurs ministères dans le cadre de projets-pilotes en 2013. Ces tests pourront éventuellement être précédés de modifications de la législation sur la comptabilité de l'Etat.

La directive sur les exigences pour les cadres budgétaires nationaux devra être transposée pour le 31 décembre 2013 au plus tard.

Vu l'enjeu que représente la réforme budgétaire, Monsieur le Ministre souhaite que les discussions à son sujet soient menées de façon constructive et à un niveau au-delà des divergences politiques des participants.

*

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

- Il n'est, a priori, pas prévu de faire coexister l'ancien et le nouveau modèle budgétaire en parallèle pendant un certain laps de temps.

- Il est envisageable qu'à l'avenir le Ministre des Finances responsable du budget global de l'Etat fixe, après débat au sein du Gouvernement et de la Chambre des Députés, les grandes lignes budgétaires à suivre par les différents ministères.
- Il est très probable qu'à l'avenir certaines procédures ou règles, telles que les transferts de crédits d'un article budgétaire à un autre ou les crédits non limitatifs, disparaissent.

Madame le Président salue que le Ministre des Finances prévoie d'associer la Chambre des Députés au suivi des travaux de la réforme budgétaire. Elle suggère que, dans un premier temps et après lecture des documents remis aux membres des deux commissions présentes, une nouvelle réunion jointe soit organisée en présence des représentants du Ministère des Finances afin que les Députés élargissent leurs connaissances techniques en la matière.

Monsieur le Ministre des Finances propose l'instauration d'un groupe d'accompagnement consultatif composé de représentants des différents groupes parlementaires qui se réunirait de temps à autre sur initiative du Ministère des Finances pour discuter des aspects concrets des mesures instaurées par la réforme. Cette proposition est adoptée à l'unanimité.

Luxembourg, le 2 décembre 2011

La secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances
et du Budget,
Michel Wolter

Le Président de la Commission du Contrôle
de l'exécution budgétaire,
Anne Brasseur