



Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 24 novembre 2014

Ordre du jour:

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 17 novembre 2014.
2. 6692 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2013
- Adoption du projet de rapport de la commission
3. Comptes de l'exercice budgétaire 2013 de la Cour des comptes et du Médiateur
- Présentation des comptes et adoption des résolutions y relatives
4. Rapport spécial de la Cour des comptes sur la Coopération au développement -
Rapporteur: M. Roger Negri
- Présentation et adoption du projet de rapport de la commission

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Frank Arndt, M. André Bauler rempl. Mme Anne Brasseur, M. Eugène Berger, M. Yves Cruchten rempl. M. Claude Haagen, M. Félix Eischen, Mme Joëlle Elvinger, M. Gast Gibéryen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Viviane Loschetter, M. Roger Negri, M. Marcel Oberweis, M. Gilles Roth rempl. Mme Martine Mergen

M. Justin Turpel (observateur)

Mme Francine Cocard, Administration parlementaire

Excusés: Mme Anne Brasseur, M. Claude Haagen, Mme Martine Mergen

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 17 novembre 2014.**

Le procès-verbal est approuvé.

2. **6692 Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2013**

a) Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Mme la Présidente-rapporteuse attire l'attention sur certaines remarques du Conseil d'Etat, l'une portant notamment sur le solde positif, l'autre sur la présentation du budget:

1) La Haute Corporation note notamment que le compte général établi suivant la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État se clôture sur un excédent, ceci en raison des opérations sur emprunts. L'État a en effet émis des emprunts portant sur un total de 3.050 millions d'euros, dont 2.000 millions ont été utilisés pour rembourser un emprunt venu à échéance. Le montant restant (1.050 millions d'euros) explique donc le solde positif du compte général.

2) Le Conseil d'Etat critique en plus que les différences substantielles au niveau des chiffres ne simplifient pas l'interprétation des données relatives au compte général de l'année 2013. S'il est vrai que le règlement du compte général de l'année 2013 se base uniquement sur la méthodologie de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, c'est néanmoins à juste titre que le document parlementaire n° 6692 fait le rapprochement avec le système européen des comptes nationaux, alors que ce dernier système présente une vision plus économique de l'exécution budgétaire. Comme des écarts importants se sont également présentés les années précédentes, le Conseil d'État voudrait inviter le Gouvernement à réfléchir à la présentation des résultats de l'exécution du budget. Le projet de budget de l'État pour l'année 2015 présente des innovations intéressantes au niveau de la programmation financière pluriannuelle, conformément aux exigences européennes en matière de gouvernance des finances publiques. La nouvelle présentation du budget présente une vision cohérente de l'évolution prévisible des finances publiques pour les années à venir: le Conseil d'État se permet de suggérer au Gouvernement de compléter cet éclairage prospectif par une analyse économique de l'exécution budgétaire pour l'année en cours et l'année précédente.

3) Le Conseil d'Etat a en plus analysé la composition des dépenses et des recettes pour constater ce qui suit: «Au total, les dépenses effectives, déterminées conformément à la méthodologie de la loi précitée du 8 juin 1999, dépassent de 377 millions d'euros le budget voté. (...)

Au niveau des recettes, le Conseil d'État relève que le total des recettes fiscales effectives est très proche du montant inscrit au budget voté. (...)

La plus-value au niveau des recettes de 244,5 millions d'euros s'explique essentiellement par:

- des plus-values sur différentes catégories d'impôts, soit essentiellement la TVA (+170 millions), l'impôt retenu sur les salaires (+112 millions) et la taxe d'abonnement (+91 millions), et
- des moins-values sur plusieurs types d'impôts, et notamment sur l'impôt sur le revenu des collectivités (-64 millions), la part du Luxembourg dans les droits de douane et d'accise de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) (-46 millions) et l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (-34 millions).

4) Le Conseil d'Etat constate en outre que «Suite au déficit des comptes généraux des années précédentes, la réserve budgétaire a disparu pour donner la place à un solde négatif cumulé depuis 2005. Ce solde s'établit désormais à -530 millions d'euros.»

5) Après une analyse de la situation des fonds spéciaux, le Conseil d'État conclut que les avoirs des fonds spéciaux ont perdu leur caractère de réserve au fil des années.

6) Le Conseil d'Etat recommande «de procéder dorénavant aux opérations de report prévues par la loi et tendant à établir un équilibre entre recettes et dépenses pour ordre à la clôture de l'exercice, conformément à l'article 78(3) de la loi précitée du 8 juin 1999 qui retient que les dépenses pour ordre ne peuvent en principe pas dépasser le montant des recettes correspondantes à la fin de l'exercice».

b) Présentation et adoption du projet de rapport

Mme la Présidente-Rapporteure présente ses propositions de conclusions en vue de la finalisation du projet de rapport de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire relatif au projet de loi 6692 (compte général de 2013).

Suite à une question du représentant de déi Lénk sur les raisons expliquant les différences entre le compte général et les données du module SAP, Mme la Présidente-rapporteure rappelle les constatations de la Cour des comptes (p.30 du rapport de la Cour sur le compte général): «Par contre pour les soldes des fonds spéciaux à la date du 31 décembre 2013, il existe des différences entre le compte général et les données du module SAP «compte général des fonds spéciaux – solde des fonds spéciaux» et ceci pour quatre fonds spéciaux, à savoir le Fonds pour la protection de l'environnement, le Fonds pour le financement des infrastructures socio-familiales, le Fonds pour les monuments historiques et le Fonds social culturel.

Les problèmes relevés résultent d'un mauvais report des avoirs des fonds en fin d'exercice à l'exercice suivant et ils ont déjà été évoqués dans des rapports de la Cour des comptes concernant des comptes généraux précédents. La Cour recommande de procéder aux rectifications qui s'imposent avant le vote du projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2013.»

La Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire décide de demander au Gouvernement de prendre position par rapport à cette recommandation de la Cour des comptes.

Le projet de conclusion concernant le contrôle des rémunérations des fonctionnaires est modifié comme suit: «La Commission réitère son souhait, déjà exprimé lors du rapport sur le compte général des exercices 2010 et 2011, qu'à l'avenir la Cour des comptes élargisse ses contrôles au calcul des rémunérations des pensionnés de l'Etat.»

La Commission se montre d'accord avec le projet de rapport et les conclusions telles que proposées par Mme la Présidente. Le rapport est adopté à l'unanimité des membres présents, avec une abstention (M. Gibéryen).

Le projet de loi 6692 devrait figurer à l'ordre du jour de la séance publique du 2 décembre prochain.

3. Comptes de l'exercice budgétaire 2013 de la Cour des comptes et du Médiateur - Présentation des comptes et adoption des résolutions y relatives

a) Comptes du Médiateur

Mme la Présidente informe que les auditeurs n'ont constaté aucune anomalie. La Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire s'étonne du montant prévu pour frais de représentation (ligne 12.300). Le budget prévoyait la somme de 13.000 euros dont il restait la somme de 1098,50 euros.

Après analyse des autres crédits, la commission constate que les dépenses liées aux frais de route et de séjour à l'étranger sont passés de 0 euros en 2012 à 20.698,98 euros en

2013. Le réviseur d'entreprise a constaté à ce sujet: «Les dépenses sont en forte augmentation comparé aux prévisions budgétaires car la médiatrice et ses collaborateurs ont participé à des rencontres internationales.»

Le réviseur constate également que «les frais de fonctionnement sont plus élevés qu'en 2012, mais restent en-dessous des révisions budgétaires. L'augmentation s'explique notamment par la hausse des frais de séjour à l'étranger dans le cadre de la participation de la médiatrice et de ses collaborateurs aux conférences et autres rencontres internationales.»

La commission est d'accord pour proposer à la Chambre des Députés d'adopter la *résolution suivante*:

«*La Chambre des Députés,*

- vu le rapport du réviseur des comptes du Médiateur qui estime que «les comptes annuels donnent une image fidèle des recettes et dépenses du Secrétariat du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg pour l'exercice 2013, ainsi que de l'excédent de 30.412,97 euros pour l'exercice clos en 2013, conformément au règlement financier et comptable intérieur du Secrétariat du Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg relatif à l'établissement et la présentation des comptes annuels»;

- vu l'examen des comptes par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire lors de sa réunion du 24 novembre 2014;

fait siennes les recommandations du réviseur des comptes du Médiateur;

approuve

les comptes de l'exercice 2013 du Médiateur.»

b) Comptes de la Cour des Comptes

Principes généraux: Les comptes annuels de la Cour des Comptes sont établis par le Collège de la Cour des Comptes conformément aux principes comptables généralement admis à Luxembourg à l'exception des acquisitions en équipements et mobiliers qui sont comptabilisés directement dans le compte de revenus et charges dès la date d'acquisition, ainsi que des spécificités concernant l'exercice budgétaire et comptable du chapitre 3 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

La commission constate que le rapport de la Cour des comptes relatif au comptes de l'année 2013 comporte toujours les numéros d'identifiant national (matricules) des membres du personnel de la Cour. **La Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire avait estimé que cette manière de procéder était en violation avec les principes de précaution généralement admis de la protection des données personnelles. Elle décide d'adresser un courrier à la Cour pour lui rappeler le contenu de la lettre du 17 mars 2014 relative à ces principes.**

Au vu du rapport du réviseur d'entreprise, Mme la Présidente reçoit l'accord de la commission pour suggérer à la Chambre des Députés d'adopter la résolution suivante:

Résolution

La Chambre des Députés,

- vu le rapport du réviseur des comptes de la Cour des Comptes qui estime que «les comptes annuels donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière de la Cour des Comptes au 31 décembre 2013, ainsi que des résultats de l'exercice clos à cette date, conformément au référentiel comptable tel que décrit dans la Note 2 qui fait partie intégrante des comptes annuels»;

- vu l'accord de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire avec le rapport du réviseur des comptes marqué suite à l'analyse des comptes en question lors de sa réunion du 24 novembre 2014;

approuve

les comptes de l'exercice 2013 de la Cour des Comptes.

(s.) Diane Adehm.

4. Rapport spécial de la Cour des comptes sur la Coopération au développement - Rapporteur: M. Roger Negri - Présentation et adoption du projet de rapport de la commission

M. Negri présente le projet de rapport de la commission et insiste sur certains des problèmes relevés par la Cour des comptes dans son rapport spécial.

La Cour des comptes avait décidé, de sa propre initiative, de procéder au contrôle portant sur le Fonds de la Coopération au Développement et en particulier sur l'agence gouvernementale de coopération *Lux-Development* S.A. au courant de l'année 2011.

La Cour des comptes s'est plus spécialement penchée sur les dépenses du Fonds de la Coopération au Développement et en particulier sur les transferts de fonds dont bénéficie *Lux-Development*. Le contrôle a porté sur les exercices comptables 2008 à 2010. Au courant de ces exercices, quelque 80 millions d'euros ont été versés chaque année à l'agence par le Fonds de la Coopération au Développement, ce qui représente environ 50 pour cent du total des dépenses du Fonds. Ces moyens servent à couvrir deux types de dépenses:

- les fonds mis à disposition de l'agence pour réaliser des projets ou programmes de l'Etat (73,55 millions d'euros en 2008; 73 millions d'euros en 2009 ; 70,72 millions d'euros en 2010).;

- le remboursement par l'Etat des frais de fonctionnement de l'agence (8,81 millions d'euros en 2008 ; 9,34 millions d'euros en 2009; 10,23 millions d'euros en 2010).

La Cour a tout d'abord analysé la gestion financière de *Lux-Development*. Ensuite, elle a passé en revue la procédure à suivre en matière de mise en œuvre d'un projet ou d'un programme, sur base d'un échantillon.

La Cour a également analysé les relations entre la Direction de la Coopération au développement du ministère des Affaires étrangères (Direction de la Coopération) et *Lux-Development*.

Finalement, la Cour a étudié le système d'évaluation existant.

2. Gestion financière de Lux-Development

a. En ce qui concerne les droits de signature, la Cour constate que le directeur général et le directeur général adjoint disposent seuls du droit de signature pour des engagements

contractuels ou des ordres de virement jusqu'à concurrence de 100.000 euros, respectivement 50.000 euros. Afin de garantir le principe des « quatre yeux », la Cour recommande de mettre en place une **double signature**, ainsi que de revoir à la baisse les seuils actuels en matière d'engagements et de virements.

Dans sa prise de position écrite, le ministère est d'avis que l'agence devrait continuer à se conformer à cette pratique administrative, tout en gardant une certaine latitude pour parer à des situations d'urgence (p.ex. en cas d'absence pour maladie, etc.).

Suite au constat que le projet de budget de fonctionnement établi par l'agence *Lux-Development* est toujours libellé hors TVA, la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire recommande qu'à l'avenir **ce budget soit calculé TVA comprise**.

b. Pour ce qui est de l'exécution budgétaire de *Lux-Development*, la Cour constate que le responsable du département « Contrôle de gestion » est également le responsable du département « Comptabilité et Finances » et qu'ainsi le principe de la séparation des fonctions des intervenants dans l'exécution du budget n'est pas assuré. Elle recommande de charger deux personnes différentes de ces missions.

Dans sa prise de position écrite, le ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire relève tout d'abord que la séparation préconisée existe pour ce qui est de la mise en œuvre des projets et programmes de développement. Est uniquement concernée ici l'exécution du budget relatif aux frais de fonctionnement de l'agence. Le ministère examine à ce stade l'opportunité d'introduire dans le chef du responsable de ces deux fonctions la possibilité d'une saisine directe du président du conseil d'administration de l'agence, sans dès lors passer par les supérieurs hiérarchiques de l'employé en question.

Au cours de la réunion du 31 mars 2014, le ministre informe les membres de la Commission que cette procédure est appliquée depuis l'été 2012.

La Commission ne partage pas la position du ministère selon laquelle le fait qu'une même personne siège au conseil d'administration de l'agence et participe à l'approbation d'actes administratifs au sein du ministère ne présente aucun **conflit d'intérêt**.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire soutient le conseil d'administration de l'agence dans sa préparation d'une nouvelle déontologie se rapportant à son fonctionnement. Il s'agit, entre autres, de **définir plus précisément le rôle des différents membres du conseil d'administration**, ainsi que les règles à respecter en son sein.

c. En ce qui concerne le budget de fonctionnement, la Cour constate tout d'abord que les dépenses effectives dépassent régulièrement les dépenses prévues. La Cour recommande dès lors à l'agence d'établir des budgets pour frais de fonctionnement qui incluent toutes les dépenses et recettes.

Dans sa prise de position écrite (voir dans le rapport de la Cour des comptes), le ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire fait valoir des précisions et conclut que l'agence n'a pas dépassé le budget annuel lui alloué pendant la période visée.

Pour ce qui est des honoraires, le ministère confirme qu'un dépassement a été constaté dans les années 2008 à 2010. Toutefois, ces dépassements n'ont jamais eu comme conséquence un dépassement du budget annuel global de l'agence.

d. Au sujet du remboursement des frais de fonctionnement de l'agence, la Cour constate que pour les exercices contrôlés, les soldes demandés avaient été surestimés. Ces

surestimations entraînent un excédent d'exploitation de l'agence, qui est obligée de rembourser une partie des excédents. Afin d'éviter des surestimations du solde, la Cour recommande de rembourser le solde de la participation annuelle de l'Etat sur base des frais réellement encourus et de modifier le protocole d'accord dans ce sens.

M. le ministre a confirmé qu'un nouveau protocole d'accord reprenant la recommandation de la Cour des comptes a été signé le 23 novembre 2012.

e. Le contrôle ministériel de l'agence est assuré par la présence au conseil d'administration de quatre fonctionnaires de la Direction de la Coopération, à savoir le directeur, le directeur adjoint, le coordinateur de programmes et un responsable géographique.

Pour les exercices 2008 à 2010, au sein de la Direction de la Coopération plusieurs actes administratifs ont été approuvés par des fonctionnaires siégeant également au conseil d'administration de l'agence. Afin d'assurer une séparation des tâches, la Cour recommande que lesdits fonctionnaires ne procèdent pas à l'approbation des actes administratifs de l'agence – dans laquelle ils siègent en tant qu'administrateurs et participent directement à la gestion de celle-ci – et ne signent pas d'ordonnances de paiement ou toute autre pièce administrative entraînant une dépense de l'Etat en faveur de l'agence.

Dans sa prise de position écrite, le ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire revient au point 4.3.3.1. du rapport spécial de la Cour des comptes dans lequel elle relate la manière dont le ministère suit l'exécution des projets pour lesquels il mandate l'agence et partant, exerce son contrôle ministériel. Il en ressort que l'interaction est permanente, aussi bien au niveau local (exécution du projet dans un pays partenaire) qu'à Luxembourg. La convention qui lie les deux parties prévoit par ailleurs à l'article 20 qu'au plus tard au mois d'octobre de chaque année, l'Etat communique à l'agence le montant de l'enveloppe financière qu'il propose de réserver l'année suivante aux programmes et projets. Sur base d'une proposition de l'agence, l'Etat arrête par la suite la répartition de cette enveloppe financière par pays. Il n'y a donc, au sens du ministère, aucun conflit d'intérêt entre le fait de siéger au conseil d'administration de l'agence et celui de participer à l'approbation d'actes administratifs au sein du ministère, y compris ceux concernant le transfert de fonds et leur affectation: il s'agit dans les deux cas d'actes entrant dans le cadre de la mission de contrôle qui incombe à l'Etat. Le ministère apporte deux autres précisions à ce titre : le ministère ne fixe pas seulement le plafond financier annuel dont dispose l'agence, il détermine également le budget dont dispose l'agence par projet ou programme pour lequel il la mandate; les actes administratifs visés par la Cour des comptes ont par ailleurs été approuvés au préalable par le ministre.

3. Mise en œuvre des projets et programmes par *Lux-Development*

a. En matière de placement des fonds en gestion, la Cour constate que l'excédent cumulé entre les produits de placement et les charges financières s'élève au 31 décembre 2010 à quelque 3,30 millions d'euros et que ces fonds n'ont pas été remboursés au Fonds pour la Coopération au Développement, tel que le stipule pourtant l'article 26 de la convention et l'article 7, point c) du protocole d'accord qui prévoit les conditions et modalités de remboursement de ces fonds.

Dans sa prise de position écrite, le ministère de la Coopération et de l'Action humanitaire s'associe à cette lecture et envisage de demander le remboursement de l'essentiel de ces fonds avant la fin de l'année. Ce point a été réglé par le biais d'un nouveau protocole d'accord.

b. Pour deux des six projets faisant partie de l'échantillon de contrôle, pour lesquels le rapport final a été transmis au ministère, la Cour constate que la Direction de la Coopération

a accordé sa décharge à Lux-Development pour la gestion du projet sans même que l'agence n'ait fourni de rapport de suivi relatif à l'affectation des fonds. La Cour recommande que les rapports de suivi soient réalisés tel que prévu.

Au cours de la réunion du 31 mars 2014, le ministre a expliqué qu'afin de donner suite à la recommandation de la Cour des comptes une procédure de décharge, prévoyant la préparation de rapports de suivi dans des délais précis, a été instaurée et est désormais rigoureusement suivie.

c. La convention conclue entre l'Etat et l'agence précise que *Lux-Development* est en charge de réaliser deux évaluations qualitatives des projets et programmes, dont une à mi-parcours et l'autre à la clôture du projet. Or, malgré le fait que des évaluations systématiques à mi-parcours et à l'achèvement des projets soient prévues dans la convention, la Cour constate que pour au moins trois des projets sélectionnés, un des deux rapports d'évaluation fait défaut. La Cour est d'avis que pour pouvoir se prononcer quant à la bonne affectation des deniers publics et quant à l'efficacité de l'aide à la coopération au développement, les évaluations prévues dans la convention doivent effectivement être réalisées.

Au mois de mars 2014, M. le ministre a informé les députés que le Ministère a procédé au recrutement d'un universitaire dédié à la direction de la cellule évaluation et donc au contrôle qualitatif de l'évaluation des projets et programmes.

*

Conclusion:

M. le Rapporteur propose que la Cour des comptes établisse, sur base des constatations, conclusions et recommandations de son rapport spécial sur la Coopération au développement, un rapport de suivi qui pourrait porter sur les années 2013 ou 2014. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se montre d'accord avec cette proposition.

*

Sous réserve des adaptations à apporter au contenu présenté, les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire approuvent le projet de rapport sous rubrique.

* * *

Luxembourg, le 27 novembre 2014

La secrétaire,
Francine Cocard

La Présidente,
Diane Adehm