



Session extraordinaire 2013-2014

CG/pk

P.V. FI 12

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 05 mars 2014

Ordre du jour :

- 6666 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014
- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger
 - 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

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Jean-Claude Juncker, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Luc Frieden, M. Gast Gibéryen, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant M. Claude Wiseler, M. Marc Hansen, Mme Viviane Loschetter, M. Roger Negri remplaçant M. Claude Haagen, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter

M. Mars Di Bartolomeo, M. Justin Turpel, Observateurs
M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances
M. Georges Heinrich, Directeur du Trésor
M. Jeannot Waringo, Directeur de l'Inspection générale des Finances
M. Romain Heinen, Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines
M. Guy Heintz, Directeur de l'Administration des contributions directes
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Haagen, M. Jean-Claude Juncker, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Marc Hansen, Président de la Commission

*

Monsieur le Ministre des Finances fournit les réponses suivantes aux questions posées par les membres de la Commission :

- L'accord salarial de la Fonction publique prévoit le paiement d'une prime unique de 0,9% avec la rémunération du mois d'août 2014. Ce paiement est lié au vote des projets de loi relatifs à l'accord sur la réforme de la Fonction publique et à l'accord salarial. Alors qu'il n'est pas certain que ces projets de loi seront votés avant le mois d'août 2014, les montants en question ont néanmoins été pris en compte dans le budget 2014.
- Un tableau distribué aux membres de la Commission (annexe 2) reprend l'évolution des investissements directs et indirects de l'administration centrale. Il apparaît ainsi que les principales économies réalisées au niveau des investissements directs touchent le Fonds du rail (-40,5 millions d'euros), le Fonds des routes (-17,1 millions d'euros) et la construction d'un lycée à Bonnevoie (PPP) reportée d'un an (-20 millions d'euros). En matière d'investissements indirects, le fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (- 11,8 millions d'euros) et le fonds pour la loi de garantie (- 5,1 millions d'euros) sont les plus affectés par les mesures d'économie. Le Fonds climat et énergie (Kyoto) augmente ses investissements directs à hauteur de 7 millions d'euros par rapport à celle prévue dans le PSC 2013.

Les économies de 137 millions d'euros réalisées par la réduction des dotations de la plupart des fonds se traduisent concrètement par un décalage d'une partie des projets financés par ces fonds. Le montant total des investissements de l'Etat atteindra 1,6 milliard d'euros en 2014.

- En ce qui concerne le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture, il apparaît que le passage de l'ancienne à la nouvelle loi agraire a eu lieu plus rapidement que prévu et « libérera » ainsi déjà environ 9 millions d'euros en 2014.
- En raison de son avoir élevé, la dotation au Fonds d'équipement militaire a été réduite à 15 millions d'euros en 2014 pour des dépenses estimées à environ 50,4 millions d'euros. Il est rappelé qu'un montant d'environ 50 millions d'euros sortira du fonds pour le paiement final de l'avion militaire 400M en 2017.
- Le montant retenu dans le budget 2014 pour le paiement des bourses d'études s'élève à 143,7 millions d'euros. Ce montant se compose de deux sous-montants – celui des bourses payées en fonction du système actuellement en vigueur et celui calculé selon un nouveau système qui devra encore faire l'objet d'un projet de loi. Selon le système actuel, les bourses d'études représentent un coût annuel d'environ 178 millions d'euros, selon le futur modèle ce coût devrait s'élever à 109 millions d'euros. Les 143,7 millions d'euros correspondent donc à la moitié de 178 et de 109 millions d'euros.
- Il est difficile de généraliser les conséquences de l'échange automatique d'information sur le secteur financier. Il apparaît à l'heure actuelle que certaines banques signalent ne pas en avoir souffert tandis que d'autres oui.
Au niveau européen, le Luxembourg attend le résultat des négociations menées par la Commission européenne avec d'autres pays tiers, et notamment avec la Suisse, afin que ces pays s'engagent également dans la voie de l'extension du champ d'application de la directive sur l'épargne. De plus, l'OCDE a rendu publique, en février 2014, une nouvelle norme mondiale unique relative à l'échange automatique de renseignements entre autorités fiscales du monde entier. Cette norme a ensuite été endossée par le G20 fin février à Sydney. Ces événements montrent que l'échange automatique est en train de s'imposer au niveau mondial, point positif pour le Luxembourg.
- Le nombre de postes supplémentaires de personnel de l'Etat est limité à 150 unités en 2014 (au lieu de 320 en 2013). Cette limitation représente une économie d'environ 9 millions d'euros/an par rapport à l'exercice 2013. Il est prévu qu'à l'avenir les procédures et tâches réalisées par les fonctionnaires seront soumises à un contrôle d'efficacité afin

de détecter toute possibilité d'amélioration et donc de réduction des dépenses. Il apparaît que les 150 postes n'ont pas encore été affectés aux différents ministères, mais il est certain qu'une partie d'entre eux comblera les besoins en ressources humaines de l'enseignement secondaire.

Ces dernières années, il était d'usage que les professeurs de l'enseignement secondaire et les agents de la police et de la protection civile soient automatiquement remplacés au moment de leur départ à la retraite. Le ministre des Finances s'engage à apporter des informations quant à l'évolution de la politique menée en matière de recrutement dans ces trois secteurs en 2014.

- En 2013, les recettes de l'impôt retenu sur les traitements et salaires ont dépassé les prévisions budgétaires de 4,2%. Le budget 2014 prévoit encore une augmentation de ces recettes de l'ordre de 8,4% par rapport aux recettes de 2013 (+13% par rapport au budget voté de 2013). Les contributions au Fonds pour l'emploi augmentent proportionnellement à ces chiffres.

Il a été confirmé à l'Administration des contributions directes (ACD) par le STATEC que ces augmentations sont en relation directe avec l'évolution de la masse salariale du secteur bancaire, notamment avec les indemnités de départ et de licenciements accordées dans ce secteur en 2013.

- Au niveau de l'Administration centrale, la rubrique « cotisations sociales » a trait au fonds de pension des fonctionnaires de l'Etat qui, en raison des obligations imposées par la Commission européenne, est doté de manière fictive. Cette dotation fictive n'a pas d'incidence sur l'équilibre, puisque le même montant est imputé au niveau des recettes et des dépenses. La Commission européenne a introduit une nouvelle méthode de calcul en 2013 et le recalcul des chiffres de 2012 et 2013 a fait apparaître une sous-estimation des chiffres figurant au budget 2013. Cette sous-estimation explique la progression de 17,7% entre le budget voté de 2013 et les prévisions pour 2014, alors que la progression effective ne sera que de 6,1% (voir pages 28-29 du doc. parl. n°6666).
- La dotation de l'établissement public Communauté des transports (Cdt) passe de 8,6 millions d'euros en 2013 à 4,2 millions d'euros en 2014. Il est rappelé que cet établissement public fonctionne non seulement sur base de la dotation étatique, mais qu'elle génère également des recettes propres. Il n'est pas prévu de revoir les activités de la Cdt à la baisse.
- Les économies de 8,3% (50 millions d'euros) à réaliser en 2014 en matière de frais de fonctionnement (dépenses de consommation) de l'Etat le seront sur l'année entière et non sur les 8 mois restants sur lesquels porte le budget 2014 déposé début mars 2014. Une liste reprenant le détail des postes concernés sera communiquée à la Commission des Finances et du Budget.
- Les recettes TVA provenant du secteur du commerce électronique se sont élevées à 952 millions d'euros en 2013, dont de nouvelles immatriculations de sociétés sont à l'origine de 50% de la croissance de la taxe par rapport à 2012 (au niveau de l'élaboration du budget 2013, ce chiffre avait été estimé initialement en mai 2012 à 725 millions d'euros, puis revu à la hausse). Pour l'exercice 2014, ces recettes ont été évaluées à 1,05 milliard d'euros. Cette évaluation est basée sur le principe que, vu le changement des règles déterminant le lieu des prestations de services fournis par voie électronique à partir de 2015, il est peu probable que de nouvelles entreprises du secteur s'établissent au Luxembourg en 2014.

Le différentiel entre recettes TVA de 2012 et 2013 s'élève donc à +12,5 %, dont plus de la moitié est due aux recettes croissantes du secteur du commerce électronique (+203

millions d'euros). Et 37,2 millions d'euros en raison de remboursements de ressources propres payées en trop à l'UE au titre des années précédentes.

Dans le meilleur des cas, c'est-à-dire si les entreprises actuellement établies à Luxembourg optent volontairement pour leur immatriculation au « Guichet unique » (mini-one stop shop - MOSS), le pays pourra garder pour les années 2015 et 2016 30% des recettes TVA générées par les prestations de services fournies aux utilisateurs situés dans un autre pays de l'UE et pour les années 2017 et 2018 15% de ces recettes. Il n'est pas encore possible, à l'heure actuelle, d'estimer combien et quelles entreprises opteront pour le mini-one-stop-shop.

En ce qui concerne l'impact des nouvelles mesures sur l'année 2015, il est rappelé que celle-ci tiendra compte encore du paiement des recettes TVA du dernier trimestre de l'exercice 2014.

- Le surplus de recettes TVA encaissées en 2013 et provenant du secteur électronique (+252 millions d'euros par rapport au budget prévu) sert à équilibrer le budget 2014 en prévoyance des pertes à subir à partir de l'exercice 2015.
- Le ministre des Finances confirme que le cabinet de conseil McKinsey a été chargé de la conception et de la préparation d'un budget « de nouvelle génération ». Le recours à une société de conseil se justifie par la complexité et l'urgence que représente la réforme budgétaire qui requiert la participation d'un nombre élevé de fonctionnaires de l'ensemble des ministères. Le choix est tombé sur ce cabinet de conseil en raison de l'expérience considérable dont il dispose, puisqu'il a déjà conseillé les états français, britannique et néerlandais en la matière.
- Le taux de croissance du PIB en volume servant d'hypothèse de base pour la préparation du budget 2014 s'élève à 3,2%, alors que la Commission européenne prévoit un taux de 2,2% pour 2014. Le ministre des Finances indique que le STATEC l'a informé du fait que, traditionnellement, le modèle de calcul utilisé par la Commission européenne pour le calcul des projections du Luxembourg produit en général un chiffre plus pessimiste pour le Luxembourg, ce chiffre étant ensuite revu à la hausse en cours d'année. L'impact du budget 2014 sur le taux de croissance du Luxembourg sera calculé au cours des prochaines semaines.
- Le projet de loi concernant le budget 2014 confère au gouvernement la possibilité d'émettre, en cas de besoin, des emprunts nouveaux pour un montant maximum de 500 millions d'euros. De l'autorisation similaire inscrite au budget 2013 (4,5 milliards d'euros), il reste encore 1 milliard d'euros à tirer.

L'augmentation de la dette publique brute de l'administration publique d'environ 800 millions d'euros en 2014 est le résultat, d'une part, du besoin de financement de l'administration centrale et, d'autre part, d'ajustements techniques effectués en raison de certains engagements de l'Etat (fonds pour la loi de garantie (38 millions d'euros), endettement des communes, obligations internationales (p. ex. participation au capital de l'ESM, 40 millions d'euros) et autres).

- L'avoir de certains fonds d'investissements affiche un chiffre négatif en 2017 (programme pluriannuel). L'avoir total des fonds en 2017 s'avère cependant suffisant pour financer, en cas de besoin, en modifiant l'affectation de ces avoirs et sans dotation supplémentaire, l'entièreté des investissements prévus dans le programme. Le coefficient correcteur (moins-value, retards et aléas de chantier) n'a pas été manipulé pour faire augmenter les avoirs des fonds de manière artificielle. Ce coefficient est fixé en fonction de l'évolution des dépenses des projets dans le passé. Un tableau reprenant

l'évolution de ce coefficient et des dépenses au cours des 10 dernières années sera communiqué aux membres de la Commission.

- La gratuité de l'abonnement téléphonique du personnel des établissements pénitentiaires a été supprimée par le Ministre de la Justice.
- Un membre de l'opposition déclare qu'au cours d'une réunion de la Commission des Affaires étrangères, le Ministre de la Défense a déclaré que les dépenses militaires seraient réduites de 10%. Il ne retrouve pas ce chiffre au niveau du Fonds d'équipement militaire. Il pose la question du maintien ou non de l'achat de Jeeps par l'Etat.
- Le même membre de l'opposition souhaite disposer d'informations quant à l'évolution des chantiers de construction de certaines stations d'épuration dont dépend la hauteur des sanctions imposées au Luxembourg par la CJUE. (pour rappel : amende forfaitaire de 2 millions d'euros et astreinte de près de 2.800 euros par jour de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour se conformer à la loi européenne). Il souhaite également savoir à partir de quel article budgétaire a lieu le paiement de l'astreinte.
- Un autre membre de l'opposition souhaiterait qu'une note reprenant l'ensemble des engagements financiers futurs de l'Etat luxembourgeois au cours des prochaines années (remboursement d'emprunts, obligations internationales, etc.) soit communiquée aux membres de la Commission.

*

Les membres de la Commission sont informés de la tenue d'une réunion supplémentaire le 4 avril 2014 à 14:00 en présence des représentants de la CSSF.

Luxembourg, le 14 mars 2014

La secrétaire,
Caroline Guezennec

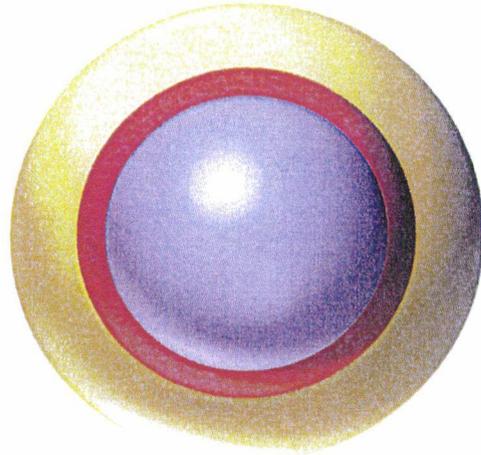
Le Président,
Marc Hansen

Annexes :

- 1- Dépenses des administrations publiques en 2014 (document distribué lors du dépôt du budget 2014)
- 2- Tableau : Administration centrale – évolution des investissements directs et indirects



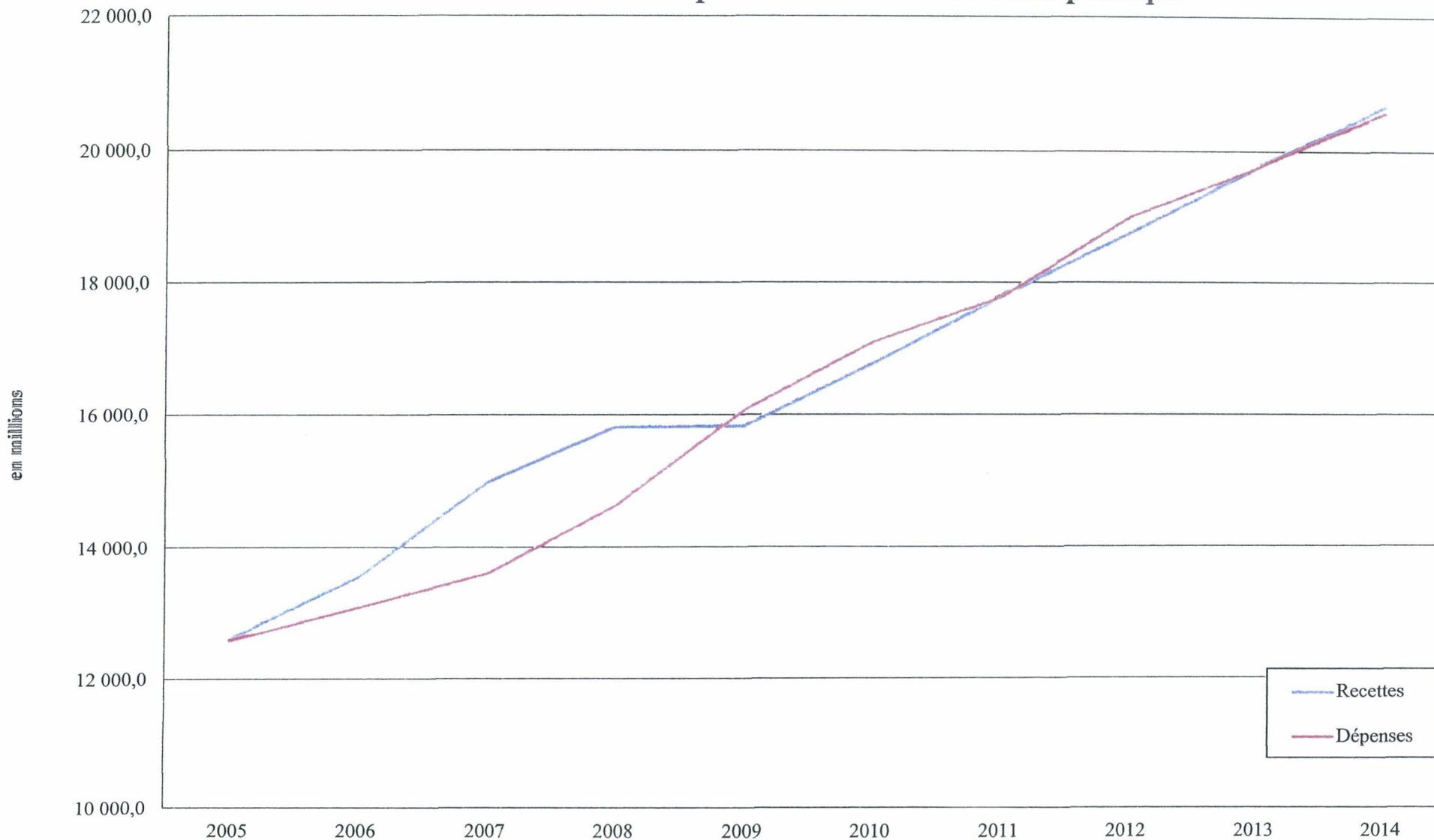
Dépenses des administrations publiques en 2014



- Dépenses des administrations publiques
- Dépenses de l'administration centrale
- Dépenses budgétaires (loi sur la comptabilité de l'Etat)

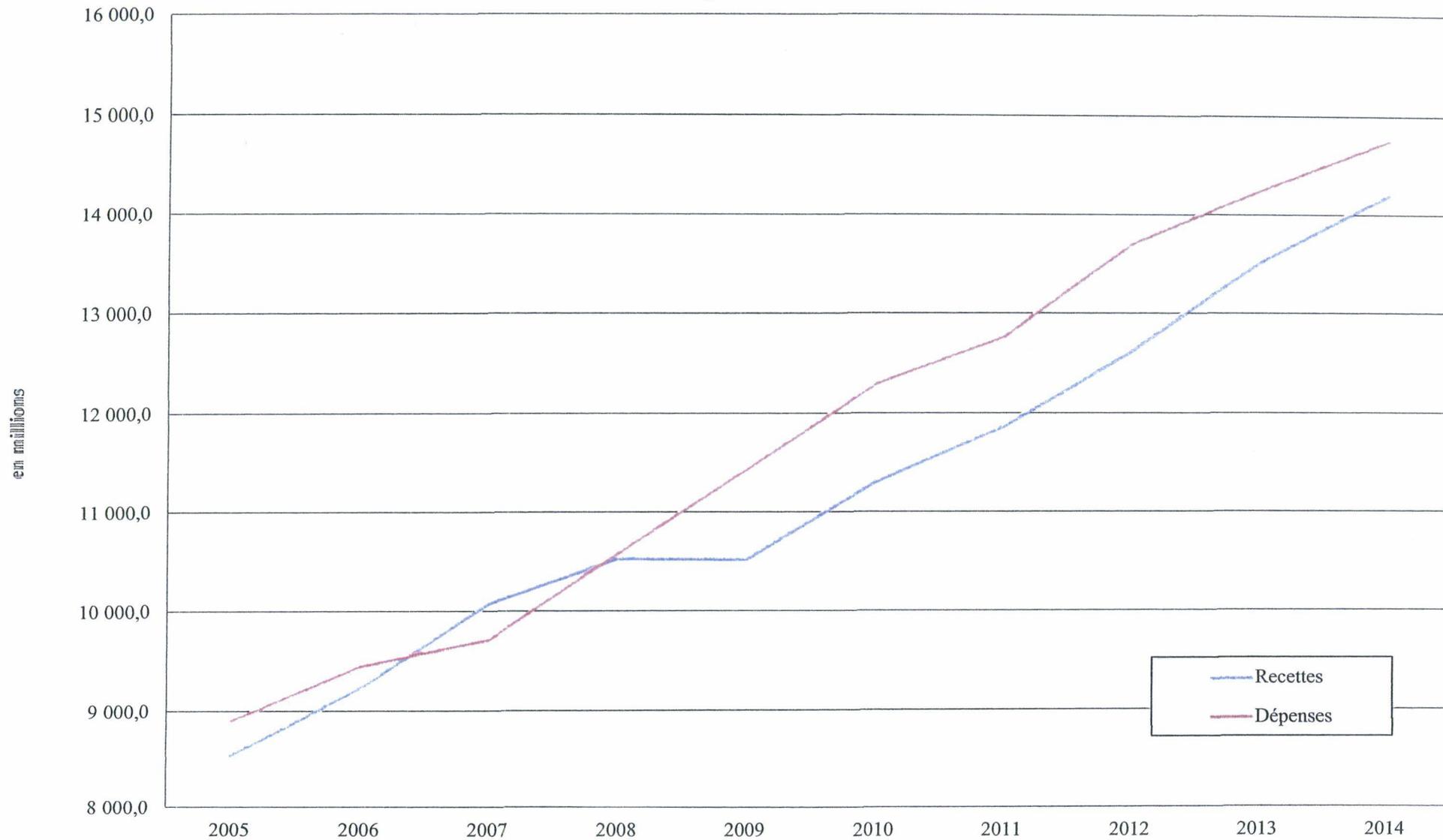


Evolution des recettes et dépenses de l'administration publique





Evolution des recettes et dépenses de l'administration centrale



20
14

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

Projet de budget 2014

Recettes et Dépenses de l'Administration centrale

	2013 Budget	2013 Prévis.	2014 Projet	Variations 2014/2013*
Dépenses	14 152,1	14 258,3	14 762,6	+3,5%
Consommation intermédiaire	1 049,3	1 076,0	1 057,2	-1,7%
Formation de capital	946,5	785,9	857,6	+9,1%
Rémunération des salariés	2 855,9	2 908,0	3 049,6	+4,9%
Subventions à payer	745,9	734,8	780,8	+6,2%
Intérêts de la dette publique	218,1	222,4	220,2	-1,0%
Prestations sociales en espèce	1 228,6	1 322,2	1 397,5	+5,7%
Prestations sociales en nature	46,7	63,4	62,3	-1,8%
Autres transferts courants	6 301,5	6 424,0	6 619,7	+3,0%
Transferts en capital à payer	761,9	705,9	760,3	+7,7%
Acquisitions moins cessions d'actifs (...)	-2,3	15,6	-42,5	-371,9%
Recettes	13 110,8	13 532,1	14 217,5	+5,1%
Production marchande	121,6	144,6	141,4	-2,2%
Production non marchande	207,5	200,0	208,3	+4,2%
Impôts sur la production et les importations	5 672,3	5 932,5	6 264,9	+5,6%
Revenus de la propriété	305,8	266,8	267,1	+0,1%
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc	5 977,6	6 040,7	6 375,2	+5,5%
Cotisations sociales	517,7	574,2	609,4	+6,1%
Autres transferts courants	244,5	260,2	249,5	-4,1%
Transferts en capital à recevoir	63,7	113,1	101,7	-10,1%
Capacité/besoin de financement en millions	-1 041,3	-726,1	-545,1	-
en % du PIB	-2,3%	-1,6%	-1,1%	-

Note: * Variations par rapport au compte prévisionnel 2013.



Evolution du taux de croissance des dépenses de l'administration centrale



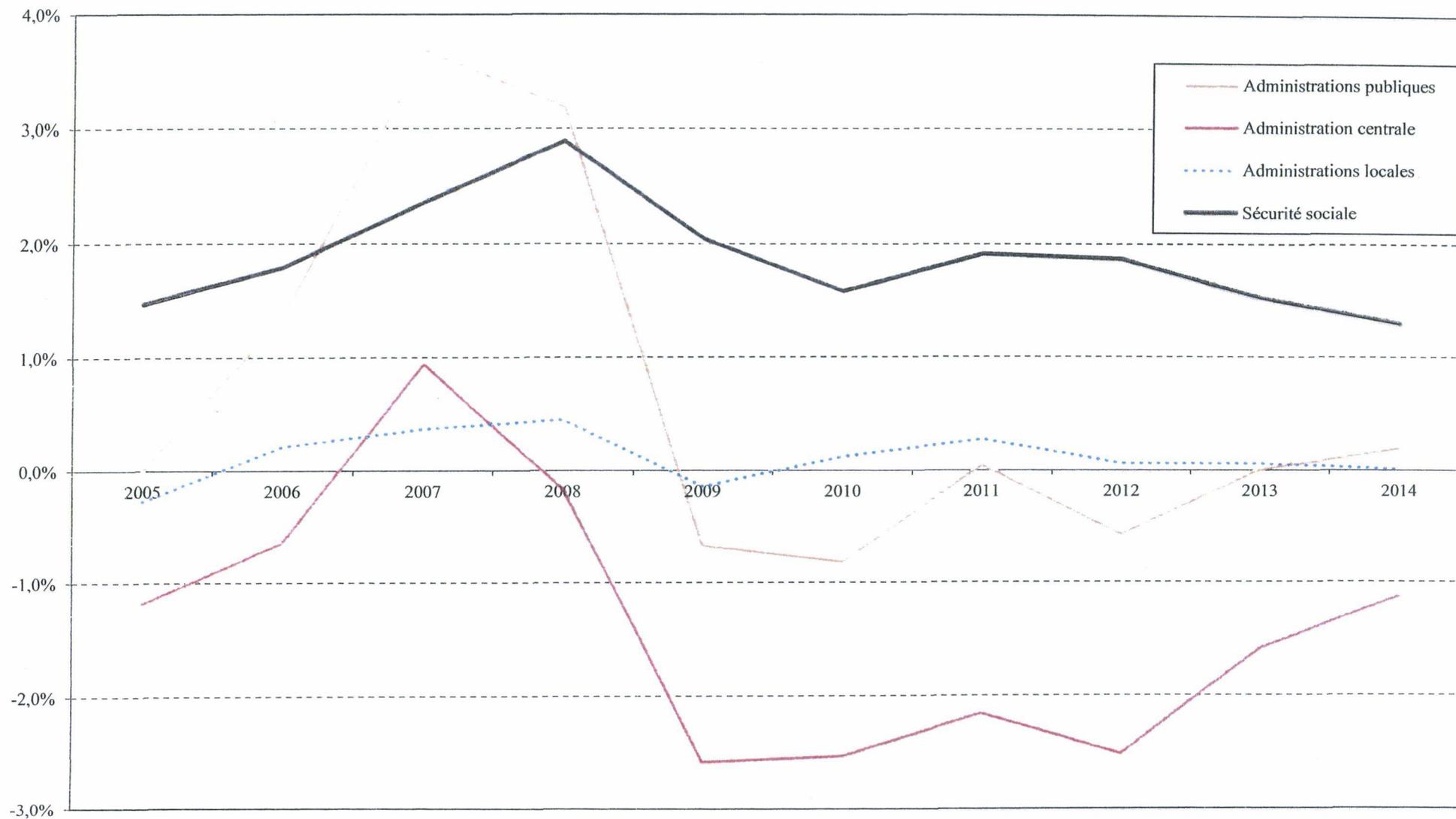


Evolution du besoin de financement des administrations publiques (en millions d'euros)



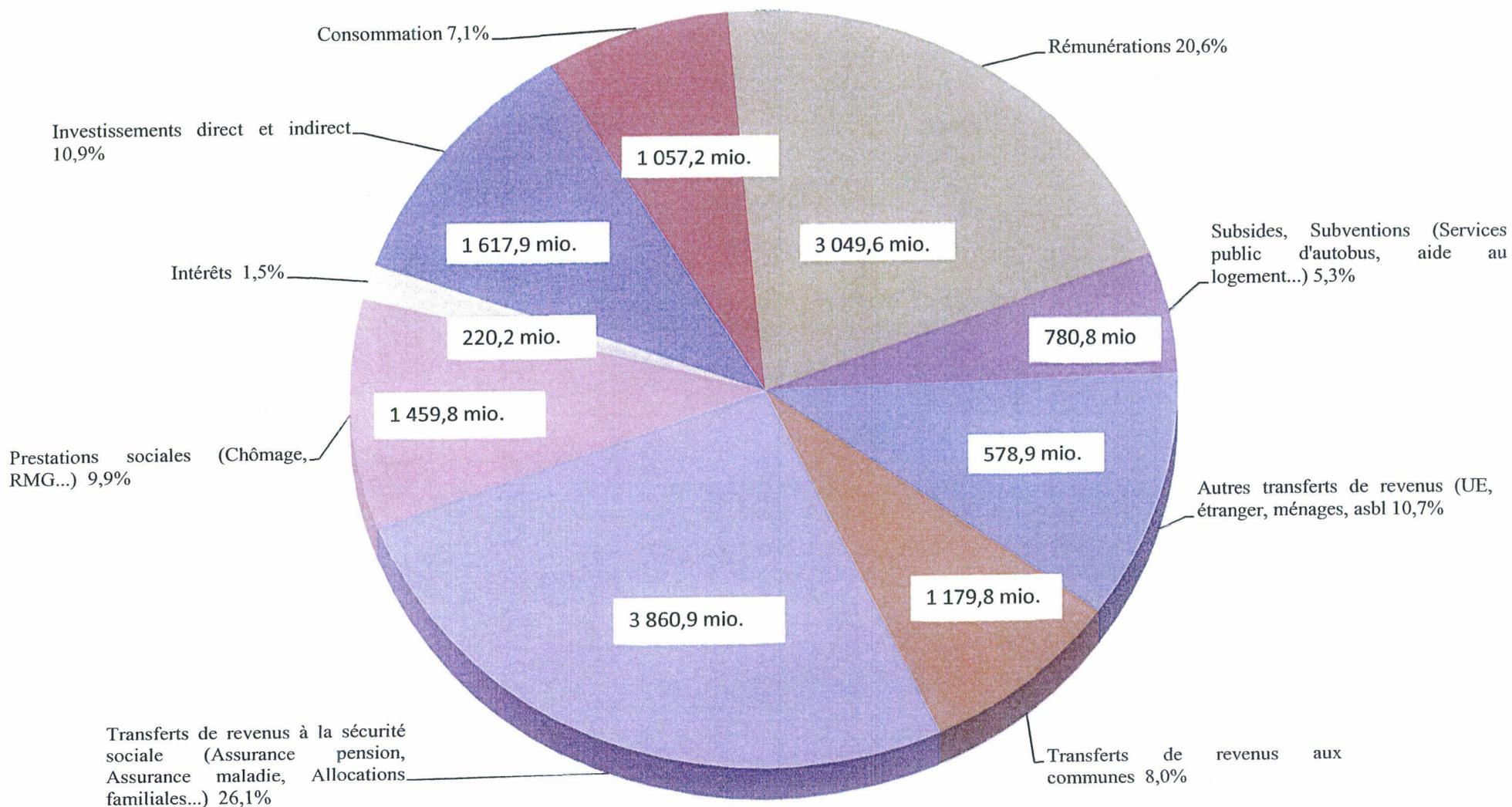


Evolution de la capacité/besoin de financement des administrations publiques (en % du PIB)



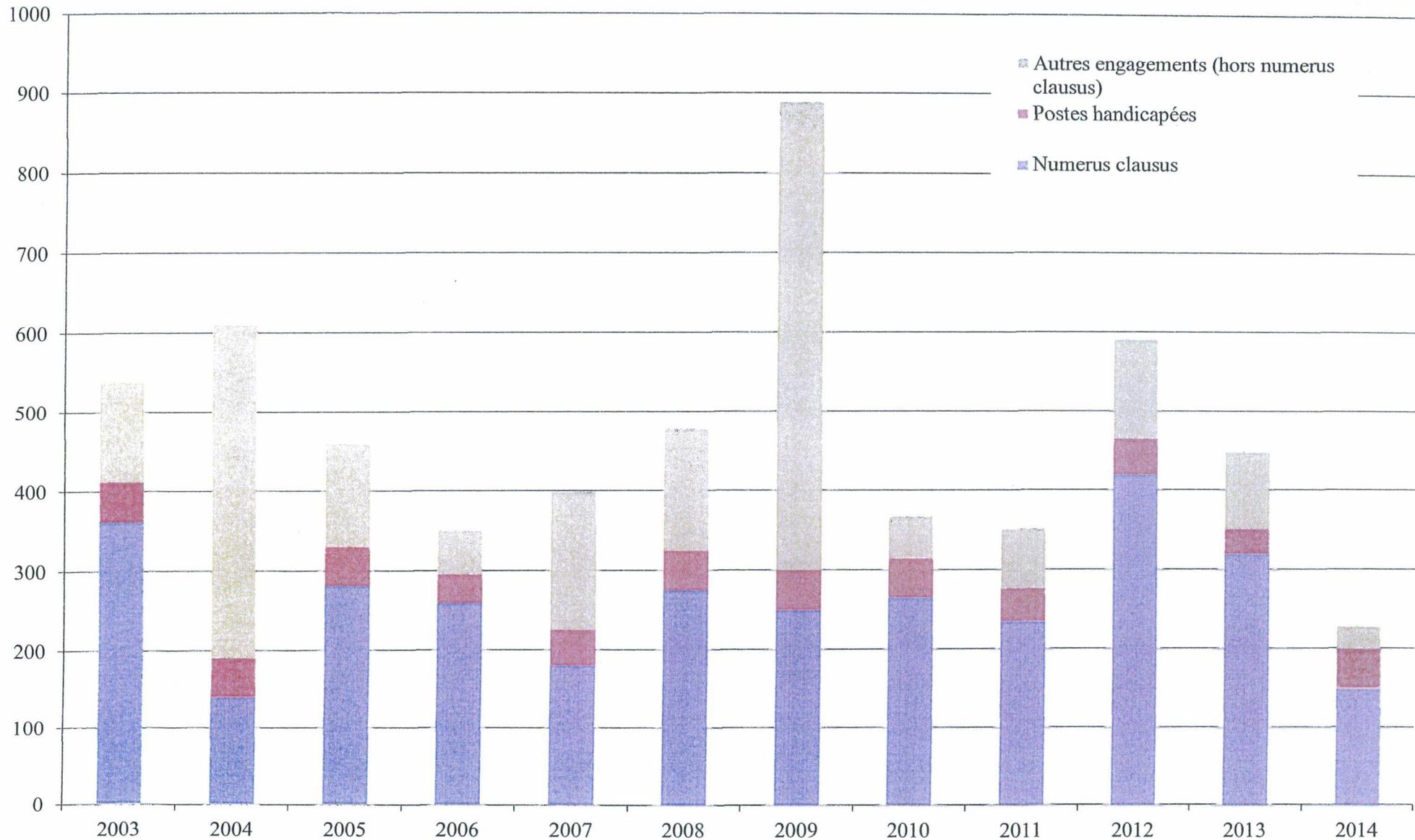


Répartition des dépenses de l'administration centrale suivant leur nature économique (2014)





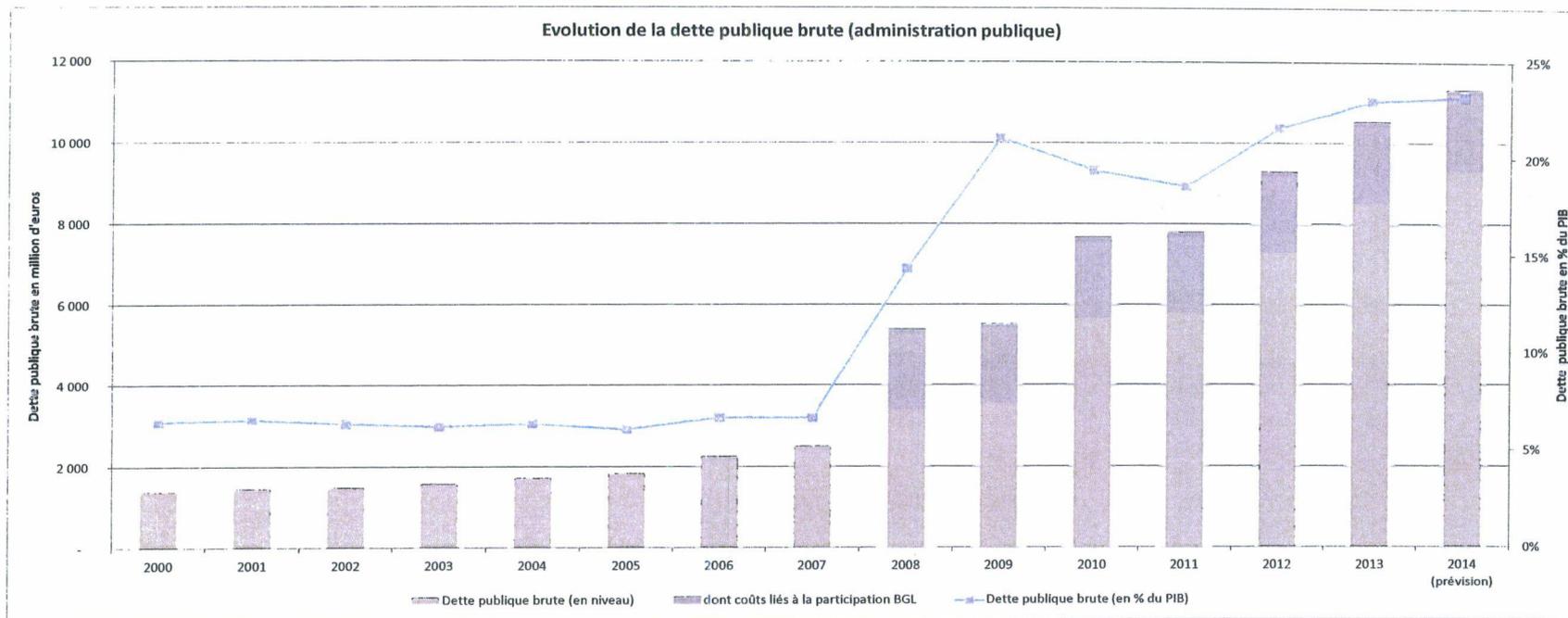
Evolution du nombre de postes de renforcement du personnel





Evolution de la dette publique brute (administration publique)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dette publique brute (en million d'euros)	1 408	1 473	1 517	1 605	1 743	1 837	2 266	2 502	5 395	5 527	7 673	7 804	9 313	10 546	11 344
dont coûts liés à la participation BGL	-	-	-	-	-	-	-	-	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000
Dette publique brute (en % du PIB)	6%	7%	6%	6%	6%	6%	7%	7%	14%	16%	20%	19%	22%	23%	23%
PIB en valeur (en million d'euros)	21 998	22 570	23 982	25 822	27 445	30 270	33 914	37 497	37 372	35 575	39 303	41 730	42 920	45 720	48 740





Objectif du gouvernement:

“Garantir la notation de crédit souverain du Luxembourg”

Standard&Poor's	AAA	Perspective stable	13/12/2013
Moody's	Aaa	Perspective stable	28/02/2014
Fitch	AAA	Perspective stable	24/02/2014



Concluding Statement of the 2014 IMF Article IV Consultation - 04/03/2014

“The Luxembourg economy is rebounding, the fiscal position remains sound, and the large financial sector has been resilient. But trend growth has slowed substantially, and fiscal, financial, and structural challenges lie ahead”

Moody’s Global Credit Research – 28/02/2014

“The Luxembourg economy is steadily recovering, with the financial services industry providing a notable contribution. Moody’s affirmed Luxembourg’s Aaa rating due to:

- The continued soundness of public finances, as reflected in low debt metrics and high financial flexibility.*
- Moody’s expectation that medium to-long-term challenges in the economic and public finance sphere will continue to be proactively addressed by the authorities.*

“The government’s substantial fiscal flexibility is a key support to Moody’s assessment of Luxembourg’s sound public finances. As a small and wealthy country, Luxembourg is able to adjust tax rates (especially VAT considering the structure of economy), investment expenditures (4% GDP), subsidies (2% GDP) and social security parameters in accordance with changes in economic conditions more rapidly than most other countries in Europe”

20 14



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

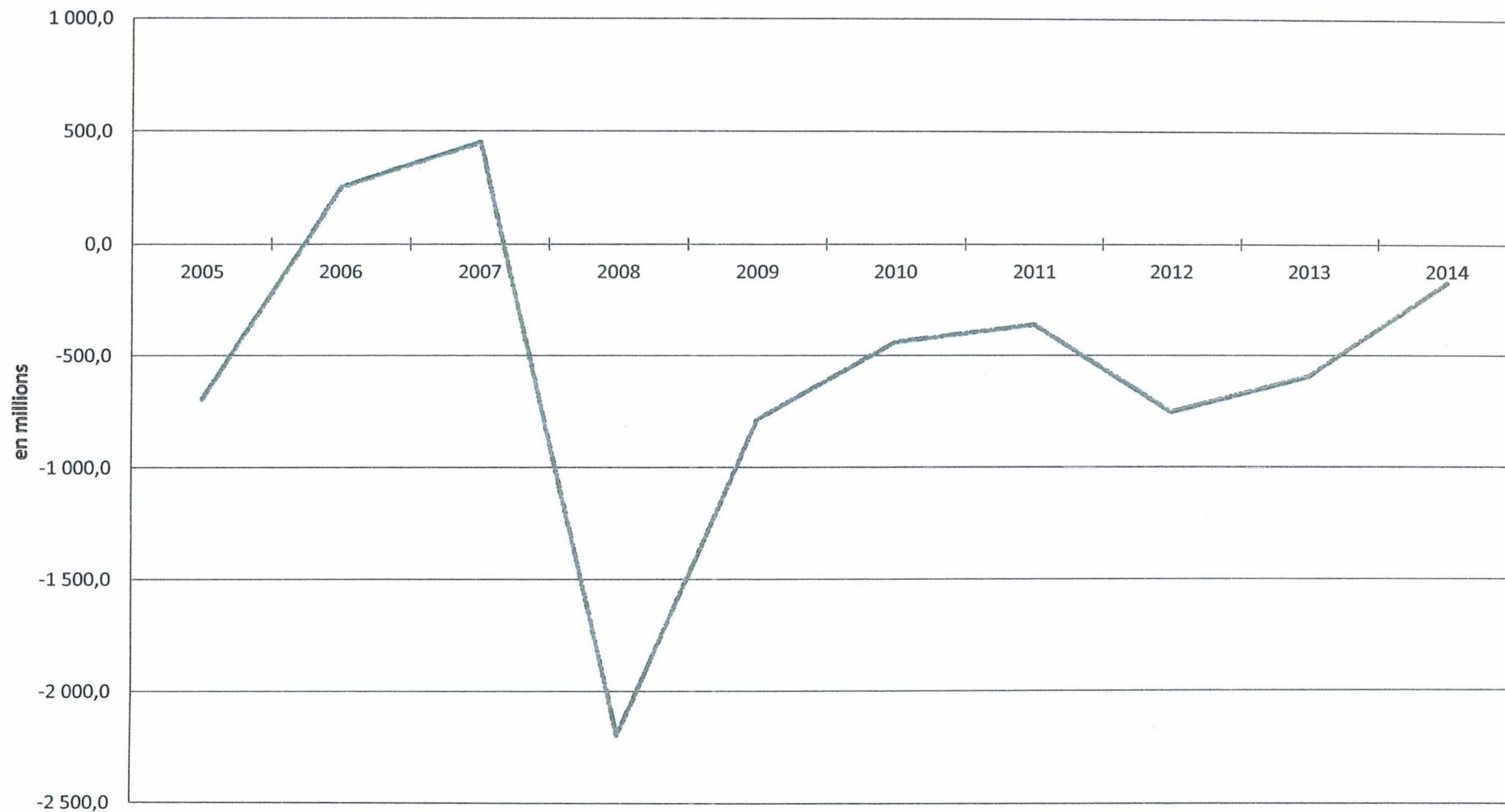
Passage du solde de l'administration centrale au solde budgétaire (tableau 13)

	2012	2013	2014
1) <u>Dépenses de l'administration centrale</u>	13 713,1	14 257,9	14 762,6
Dépenses des institutions de l'Etat, SEGS, Fonds spéciaux, étab. publics	-4 948,1	-5 181,2	-5 513,4
Dotations aux institutions de l'Etat, Fonds spéciaux, étab. publics	2 873,3	3 233,7	3 227,6
Autres ajustements suivant le SEC95	-126,5	-164,4	-179,4
Dépenses budgétaires	11 511,8	12 146,0	12 297,5
2) <u>Recettes de l'administration centrale</u>	12 637,0	13 532,1	14 217,5
Recettes propres des institutions de l'Etat, SEGS, Fonds spéciaux, étab. publics ...	-1 592,2	-1 692,4	-1 780,5
Recettes sur ventes de participations	+1,0	+4,8	+0,7
Autres ajustements suivant le SEC95	-286,3	-291,1	-312,3
Recettes budgétaires	10 759,5	11 553,4	12 125,3
3) Solde de l'administration centrale	-1 076,2	-725,8	-545,1
4) Solde budgétaire	-752,3	-592,6	-172,1

Note: les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros
hors opérations sur emprunts



Evolution du solde budgétaire (suivant la loi sur la comptabilité de l'Etat)



Administration centrale
Evolution des investissements directs et indirects

	2014		variations
	PSC 2013 (hors mesures d'économies)	Projet de Budget 2014	PSC 2013 (hors mesures d'économies) - PB 2014
1) Formation de capital	944,2	857,6	-86,6
Budget	125,6	141,4	15,7
Fonds spéciaux	590,4	528,7	-61,7
dont:			
Fds pour les monuments historiques	17,7	19,5	1,8
Fds pour la protection de l'environnement	6,0	0,4	-5,7
Fds d'investissements publics administratifs	81,2	76,8	-4,4
Fds d'investissements publics scolaires	76,2	75,1	-1,1
Fds d'investissements publics sanitaires et sociaux	12,9	14,6	1,6
Fds d'équipement militaire	9,0	10,0	1,0
Fds des routes	160,2	143,0	-17,1
Fds du rail	180,3	139,9	-40,5
Fds pour la loi de garantie	11,9	13,4	1,5
Fds de financement des mécanismes de Kyoto	0,0	7,0	7,0
Fds d'entretien et de rénovation	29,9	28,1	-1,9
Fds pour la gestion de l'eau	5,0	1,0	-4,0
Services de l'Etat à gestion séparée	23,3	21,9	-1,4
Etablissements publics	186,7	173,1	-13,6
dont:			
Université de Luxembourg	12,1	12,1	0,0
Fonds Belval	111,0	110,2	-0,8
Fonds de rénovation de la vieille ville	12,0	11,7	-0,3
Fonds du Kirchberg	26,2	22,5	-3,7
Communauté des transports	8,6	4,2	-4,5
Autres	18,3	-7,4	-25,7
dont:			
Cessions de biens d'investissements	-2,7	-6,7	-4,0
PPP Mersch / PPP Bonnevoie	20,0	0,0	-20,0
Mesures d'économies	0,0	0,0	0,0
2) Transferts en capital à payer	738,91	688,18	-50,72
Budget	220,19	183,87	-36,32
Fonds spéciaux	513,21	501,82	-11,39
Fds pour la coopération au développement	169,54	166,10	-3,44
Fds pour les investissements socio-familiaux	90,00	95,00	5,00
Fds pour la protection de l'environnement	0,00	0,00	0,00
Fds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	71,61	59,80	-11,82
Fds des investissements hospitaliers	35,72	44,09	8,36
Fds d'équipement sportif national	27,65	28,34	0,69
Fds des raccordements ferroviaires internationaux	9,00	10,50	1,50
Fds pour la loi de garantie	7,54	2,44	-5,10
Fds pour la réforme communale	7,00	7,00	0,00
Fds de l'innovation	4,00	4,00	0,00
Fds pour la promotion touristique	6,67	7,02	0,35
Fds pour la gestion de l'eau	78,42	77,54	-0,88
Services de l'Etat à gestion séparée	0,00	0,00	0,00
Etablissements publics	2,00	2,49	0,49
Corrections supplémentaires:	3,50	0,00	-3,50
Autres	3,5	0	-3,5

Fonds
climat et
énergie