Inspection
générale des finances

Luxembourg, le 23/08/2013

Eléments d'information et de réflexion sur les Finances publiques*

* * *

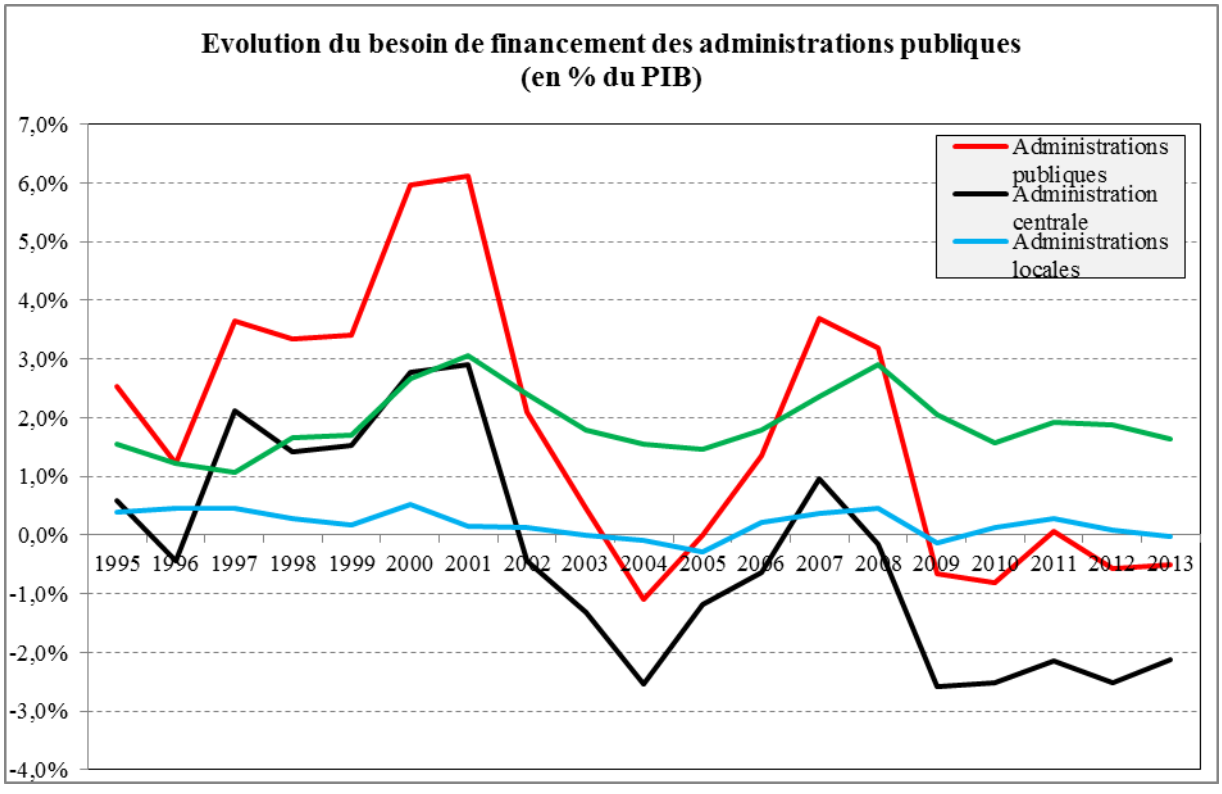
Sommaire : 1) L'évolution de la situation financière des Administrations publiques depuis 1995
2) La 14ème actualisation du Programme de stabilité et de croissance (avril 2013)
3) L'avant-projet de budget pour 2014 : situation des propositions budgétaires au 25.10.2013
4) Réflexions au sujet de la réforme des finances publiques et des missions de l'Inspection des finances
5) Réflexions au sujet des procédures budgétaires

* * *

1) L'évolution de la situation financière des Administrations publiques depuis 1995

a) L'évolution du solde de l'Administration publique

Le graphique ci-après présente l'évolution du solde des 3 entités du secteur public luxembourgeois au cours de la période 1995 et 2013 :



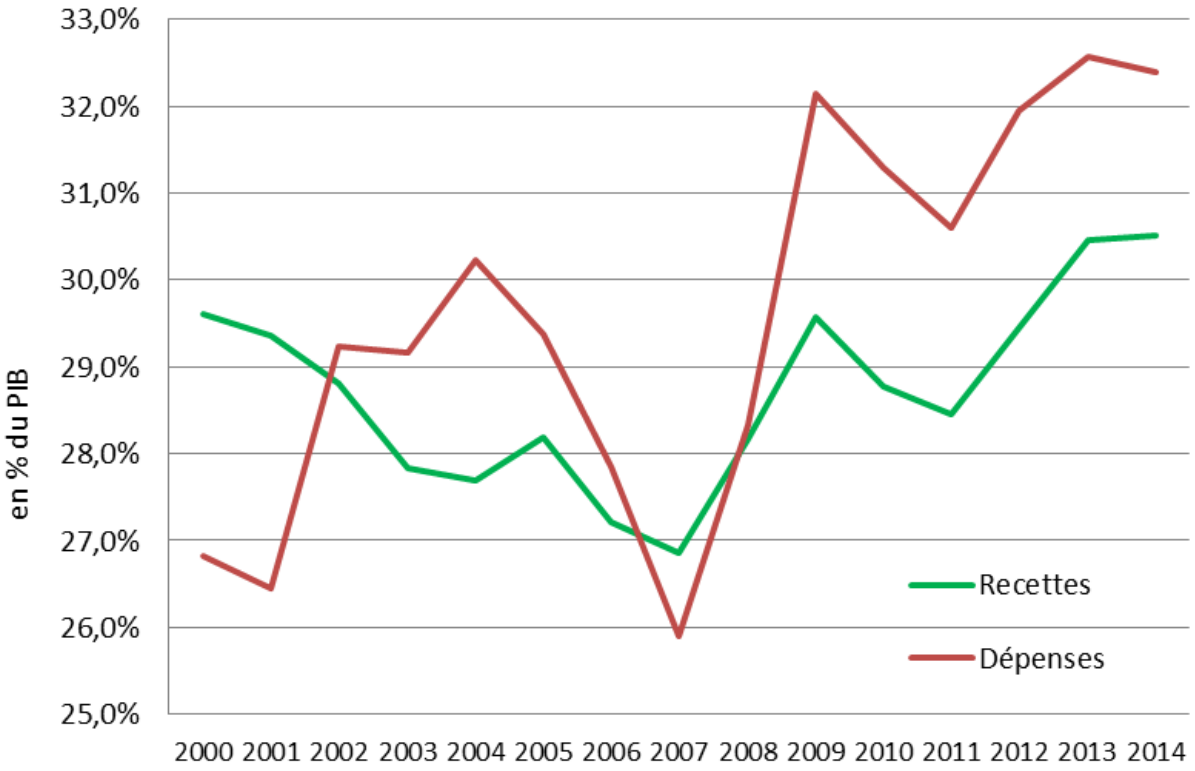
Il ressort de ce graphique que l'évolution du besoin de financement ou du solde des Administrations publiques est principalement dictée par l'évolution des résultats de l'Administration centrale.

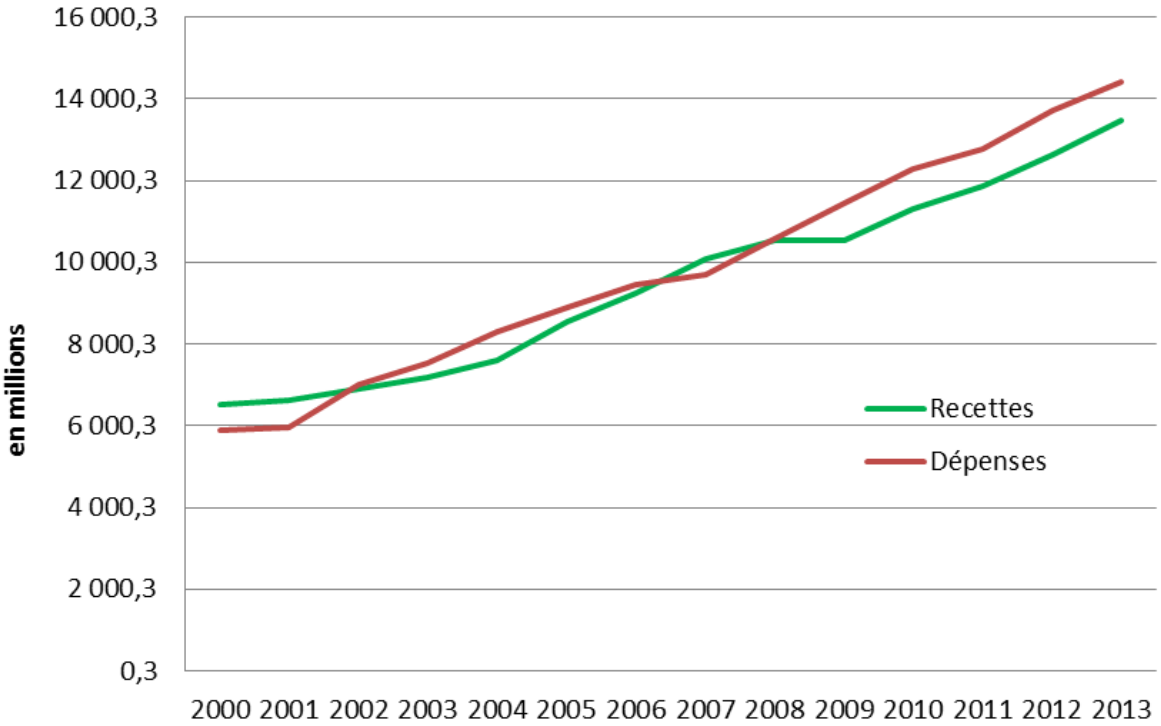
Les chiffres qui constituent la base de ce graphique sont renseignés à l'annexe 1 de la présente note.

* Cette note constitue la version actualisée de la note du 23 août 2013 transmise au Premier Ministre et au Ministre des Finances.

b) <u>L'évolution des recettes et des dépenses de l'Administration centrale (cf.annexes 2 et 3)</u>

Afin de pouvoir examiner plus en détail l'évolution des différentes composantes du solde de l'**Administration centrale**, il est utile de se reporter au graphique ci-après (cf : annexes 2 et 3) qui présente l'évolution du total des recettes et des dépenses depuis l'exercice 1995.





Il ressort de ces deux graphiques ainsi que des tableaux en annexe que le solde de l'administration centrale, exprimé par rapport au P.I.B. est passée de +0,6% en 1995 pour atteindre son niveau la plus élevé en 2001 (+2,9%/P.I.B.) et pour se situer prévisiblement à -2,1% en 2013.

Il ressort par ailleurs de l'analyse de ces chiffres qu'au cours de la période 1995 à 2013, l'évolution du total des recettes a été sensiblement moins rapide que l'évolution du total des dépenses.

On constate en effet que le rapport Dépenses/PIB a continuellement augmenté pendant les exercices 1995 à 2013 pour passer de 27,4% en 1995 à prévisiblement 32,6% en 2013, alors que pendant la même période, le rapport Recettes/PIB se chiffre à 30,5% en 2013

Une analyse plus détaillée de ces chiffres fait ressortir que la progression très rapide du total des dépenses s'explique pour l'essentiel par l'évolution de la rubrique « Autres transferts courants » alors que les autres rubriques sont quasiment restées stables, à l'exception d'une légère évolution au niveau des rubriques « Prestations sociales, en espèces et en nature » et « Consommation intermédiaire » :

En % du P.I.B.	Moyenne	
	1995-1999	2009 et 2013
Autres transferts courants …….	12,2%	13,7%
Prestations sociales …….....	2,3%	2,8%
Consommation intermédiaire …….....	2,0%	2,4%

La rubrique "Autres transferts courants" se compose pour l'essentiel des articles budgétaires suivants:

- Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension: cotisations.
- Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance.
- Participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie:
- Participation aux frais des prestations de maternité: prestations en espèces.
- Prise en charge par l'Etat des indemnités pour le congé parental.
- Participation de l'Etat au financement des allocations familiales.
- Prise en charge par l'Etat de l'allocation d'éducation.
- Contribution financière dans l'intérêt de l'établissement public "Université du Luxembourg".

Pour ce qui est de l'évolution du total des recettes de l'Etat central, il convient de relever que les chiffres qui sont renseignés dans les tableaux en annexe documentent non seulement une quasi-stabilité au niveau de l'évolution du total des recettes par rapport au P.I.B., mais également une quasi-stabilité au niveau des différentes composantes du total de ces recettes.

c) <u>Les mesures de consolidation budgétaire</u>

Au vu des perspectives d'évolution de nos finances publiques et des défis structurels auxquels notre pays est confronté, les Gouvernements successifs ont arrêté au cours des années passées différentes mesures de consolidation budgétaire afin de réduire le déficit public et afin de dégager ainsi une plus grande marge de manœuvre budgétaire, tout en veillant à limiter les effets négatifs de cette politique sur la reprise économique.

- Dans ce cadre, il s'impose de rappeler tout d'abord qu'en **2006**, le comité de coordination tripartite s'était exprimé favorablement au sujet de l'objectif retenu par le Gouvernement de réduire le déficit de l'administration publique de 0,5% du PIB par an.

Dans l'avis du comité du 28 avril 2006, le Gouvernement et les partenaires sociaux avaient insisté sur le fait que « la détérioration de l'équilibre budgétaire est essentiellement due à une croissance trop rapide des dépenses. L'effort de consolidation budgétaire a dès lors porté d'abord sur le côté des « dépenses », tout en comportant également une dimension « recettes ». Les mesures de consolidation budgétaire sur lesquelles le Gouvernement et les partenaires sociaux s'étaient mis d'accord se présentaient à l'époque comme suit :

(en millions)

	Estimation tripartite avril 2006
1) Réduction des dépenses de fonctionnement courantes de l'Administration centrale	-25,0

	Estimation tripartite avril 2006
2) Limitation du nombre des engagements de renforcement au service de l'Etat pendant 3 ans (économie calculée par rapport à la moyenne de 2000 à 2006 : 260 unités)	-6,4
3) Standstill au niveau de l'accord salarial « Fonction publique » (Etat et secteurs assimilés)	-18,5
4) Report de la date d'application de l'échelle mobile	-70,0
5) Mesures dans le domaine de la Sécurité sociale	-68,9
6) Suspension de l'indexation des prestations payées par la CNPF (en tenant compte de la mesure sub.4)	-20,0
7) Dépenses d'investissements de l'Adm. Centrale	-150,0
8) Mesures au titre des dépenses au fonds pour l'emploi	-15,0
Total	-373,8

- C'est ainsi également que le Gouvernement a arrêté en **avril 2012** dans le cadre de la préparation de la 13ème actualisation du programme de stabilité et de croissance, un ensemble de mesures de consolidation dont l'incidence sur le solde de l'Administration publique, par rapport à un scénario à politique inchangée, avait été évalué à quelque 1,2%/PIB ou à 535 millions pour l'exercice 2013.

Au cours de la procédure budgétaire en vue de l'élaboration du projet de budget pour 2013, les perspectives économiques se sont nettement détériorées, ce qui a amené le Gouvernement à renforcer par la suite ces mesures de consolidation qui ont été portées de 535 millions à 701 millions.

Une nouvelle étape dans la consolidation budgétaire a été franchie en octobre 2012, au cours de la dernière phase de la procédure budgétaire, en l'occurrence au cours de la phase parlementaire.

Au cours de cette phase, qui a commencé avec le dépôt du projet de budget pour 2013 à la Chambre des Députés, les finances publiques ont été analysées et discutées activement et un accord a finalement pu être trouvé entre le Gouvernement et les deux partis de la majorité au sujet d'un paquet de renforcement des mesures de consolidation qui a porté sur un montant de 271 millions pour l'exercice 2013.

Le tableau ci-après résume l'incidence totale des mesures de consolidation qui ont été arrêtées au cours de la procédure budgétaire pour 2013.

	Estimation 1er paquet		Mesures 2e paquet 2013	Total
	Avril 2012	Projet Budget 2013		
Dépenses				
1) Consommation intermédiaire (frais de fonctionnement)	-60	-60	-	-60
2) Dépenses d'investissement directes et indirectes	-125	-257	-30	-287
3) Atténuation de l'évolution de la masse salariale de la Fonction publique	-55	-58	-5	-63
4) Subventions et primes	-10	-10	-	-10
5) Prestations sociales	-100	-83	-20	-103
- Ajustement pension: 70 mio - Forfait d'éducation : 9 mio *- Chèques service: 13 mio - Alloc. rentrée scol. :11 mio* *83 mio 20 mio*				
6) Mesures au niveau du Fonds pour l'emploi (réemploi, préretraite-solidarité)	-	-	-15	-15
Total dépenses	-350	-468	-70	-538
Recettes				
1) Impôt sur le revenu des collectivités :				
- Soparfi	-	-	+50	+50
- Diminution de la bonification d'impôt sur investissements (Répercussion budgétaire : 20 mio à partir de 2014)	-	-	-	-
- Impôt minimal à charge des entreprises	+50	+50	-	+50

	Estimation 1er paquet			
	Avril 2012	Projet Budget 2013	Mesures 2e paquet 2013	Total
2) Impôt sur le revenu des personnes physiques :				
- Ajout d'un échelon taxé à 40% au barème d'imposition ..... *(A partir de 2014, la recette supplémentaire est estimée à 20 mio)*	-	-	+15	+15
- Adaptation du régime des stock options	-	-	+50	+50
- Intérêts débiteurs sur la consommation	-	+7	-	+7
- Forfait kilométrique (suppression de la déduction forfaitaire pour les 4 premiers km)	-	+35	-	+35
3) - Taxe sur les véhicules automoteurs	-	+6	-	+6
4) Impôts de solidarité:				
- Augmentation de 2 points de % (ménages & entreprises).....	+100	+100	-	+100
- Augmentation supplémentaire de 1 point de % (ménages)*....	-	-	+46	+46
5) TVA sur le logement (réduction du montant maximum remboursable).....	-	-	+20	+20
6) Accises tabac et diesel	+35	+35	-	+35
Total recettes.....	+185	+233	+181	+414
Amélioration du solde	+535	+701	+271	+952

Note : Les chiffres de ce tableau sont indiqués en millions d'euros

*Le montant de 46 mio tient compte de l'incidence du relèvement de l'impôt sur les collectivités et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

d) L'évolution de la dette publique

- **La dette de l'Administration publique**

Les tableaux ci-après résument l'évolution de la dette de l'Administration publique au cours de la période 2004 à 2013.

en % du PIB	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administration centrale	3,8%	3,4%	4,2%	4,5%	12,1%	12,9%	16,8%	16,0%	-	-
Administrations locales	2,5%	2,6%	2,5%	2,2%	2,3%	2,4%	2,4%	2,3%	-	-
Sécurité sociale.....	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-	-
Administration publique.....	6,4%	6,1%	6,7%	6,7%	14,4%	15,3%	19,2%	18,3%	20,8%	23,8%

en millions d'euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Administration centrale	1 052,7	1 042,9	1 432,5	1 675,1	4 535,5	4 658,8	6 712,5	6 829,6	-	-
Administrations locales	681,9	794,5	833,4	827,0	859,4	868,4	960,1	974,6	-	-
Sécurité sociale.....	8,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-
Administration publique.....	1 743,2	1 837,5	2 265,9	2 502,0	5 394,9	5 527,2	7 672,5	7 804,1	9 231,0	10 903,0

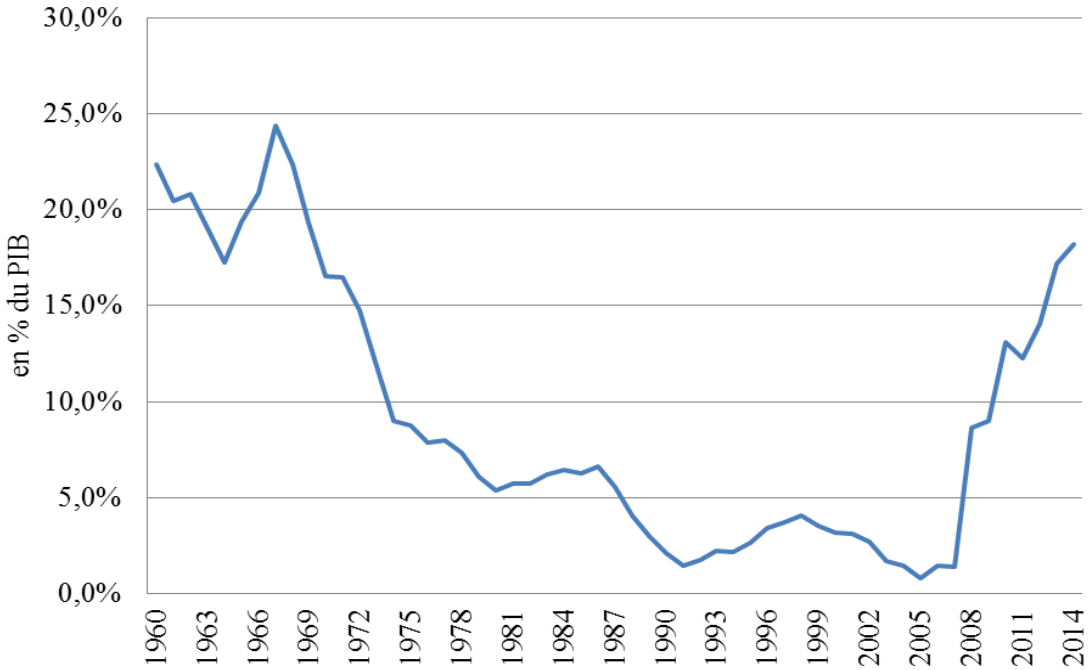
S'il est vrai que la dette publique du Luxembourg se situe nettement en dessous du seuil de 60%/PIB et s'il est vrai également que notre dette publique reste l'une des plus faibles de l'ensemble des pays de l'Union européenne, il n'en reste pas moins qu'au cours des dernières années la croissance de l'endettement a été très massif.

A noter que ces chiffres tiennent compte des emprunts qui ont été émis dans le cadre de la stabilisation du secteur financier (montant au 31.12.2012 : 2.000 millions).

- **La dette de Etat central***

Le graphique ci-après illustre l'évolution de la dette de l'Etat central entre 1960 et 2014.

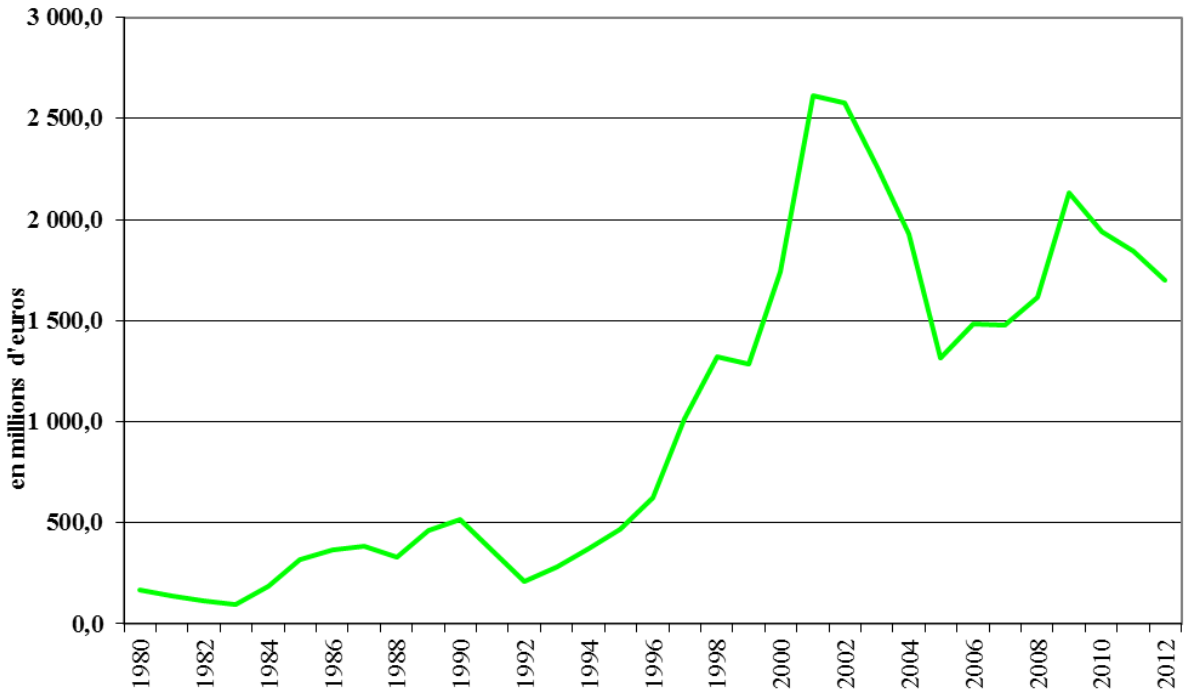
* Au sens de la législation sur la comptabilité de l'Etat



Cette dette se compose de bons du Trésor qui sont émis au profit d'institutions financières internationales (BERD ; FIDA ; ADA, etc) et d'emprunts émis dans l'intérêt du financement des dépenses d'investissements de l'Etat.

e) <u>L'évolution de l'avoir comptable des fonds spéciaux</u>

Dans le contexte de l'analyse budgétaire des modalités de financement des dépenses de l'Etat, il s'impose de rappeler également l'évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat, le graphique ci-après résume l'évolution du total des avoirs des fonds entre 1980 et 2012 :



2) La 14ème actualisation du Programme de stabilité et de croissance (avril 2013)

La 14e actualisation du Programme de stabilité et de croissance (PSC), qui a été approuvée par le Gouvernement le 24 avril 2013, insiste d'emblée sur le fait que l'**objectif budgétaire à moyen terme** du Luxembourg continue à se situer à +0,5%/PIB pour l'ensemble de l'Administration publique.

Pour ce qui est de la **trajectoire d'évolution** vers la réalisation de cet objectif, le PSC relève que l'évolution à moyen terme des finances publiques est fortement marquée par le changement, à partir du 1er janvier 2015, du régime de la taxe sur la valeur ajoutée en matière de commerce électronique. En effet, à partir du 1er janvier 2015, les recettes en provenance de la TVA sur le commerce électronique ne seront plus affectées aux budgets publics en vertu du principe de résidence du prestataire de service, mais en vertu du principe de résidence du consommateur. La perte de recettes qui résultera de ce changement se situe prévisiblement dans une fourchette de 1%/PIB à 2%/PIB.

Dès lors, le Programme de stabilité prévoit un déficit de l'administration public de l'ordre de 660 millions ou de -1,3% du PIB en 2015-2016. Le solde structurel correspondant se chiffre à -1,1% du PIB en 2016, soit un écart de l'ordre de 1,5 point de pourcent par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme.

En plus de l'augmentation de la TVA à partir de 2015, le Gouvernement devra donc spécifier des mesures de consolidation budgétaire supplémentaires ayant un impact structurel de 1,5% du PIB sur le solde budgétaire de l'administration publique afin de renouer avec une trajectoire d'ajustement compatible avec les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance et afin d'assurer le retour rapide à l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 ou en 2017 au plus tard.

Le tableau ci-après résume, d'après le Programme de stabilité, les prévisions au sujet de l'évolution du solde de l'administration publique entre 2012 et 2016 :

en millions	Compte 2012	Prévis. 2013	Prévis. 2014	Prévis. 2015	Prévis. 2016
Administration publique	-357,0	-341,1	-270,1	-654,0	-684,7
Administration centrale	-1 155,0	1 024,0	-874,9	-1 181,5	-1 135,7
Administrations locales	41,5	-2,0	8,1	-9,2	-8,4
Sécurité sociale	756,5	686,8	596,8	536,7	459,4

en % du PIB	Compte 2012	Prévis. 2013	Prévis. 2014	Prévis. 2015	Prévis. 2016
Administration publique	-0,8	-0,7	-0,6	-1,3	-1,3
Administration centrale	-2,6	-2,2	-1,8	-2,4	-2,2
Administrations locales	0,1	0,0	0	0	0
Sécurité sociale	1,7	1,5	1,2	1,1	0,9

Le solde structurel correspondant au déficit prévisible de -1,3%/PIB se chiffre à -1,1% du PIB en 2016, soit un écart de l'ordre de 1,5 point de pourcent par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme.

Au vu de ces évolutions, le programme de stabilité relève que le Gouvernement qui sortira des prochaines élections législatives devra spécifier des mesures de consolidation budgétaire supplémentaires ayant un impact structurel de 1,5% du PIB sur le solde budgétaire de l'administration publique afin de renouer avec une trajectoire d'ajustement qui soit compatible avec les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance.

Pour ce qui est de l'exercice 2014, l'actualisation du Programme de stabilité prévoit une légère amélioration du solde nominal de l'administration publique qui passe de -0,7% du PIB ou -341 millions d'euros en 2013 à -0,6% du PIB en 2014 ou -270 millions d'euros.

Cette amélioration est due essentiellement aux deux éléments suivants :

- une dynamique renforcée par rapport à 2013 des recettes publiques sous l'effet de l'amélioration des conditions macroéconomiques en 2014 : sous l'effet d'un taux de croissance nominal du PIB qui passe de 3,2% en 2013 à 4,4% en 2014, le ratio entre les recettes publiques et le PIB connaît une légère hausse, passant de 42,6% en 2013 à 42,7% en 2014 ;
- un maintien du taux de croissance du côté des dépenses publiques au niveau de 2013, à savoir à 4,2%, ce qui permet une stabilisation du ratio des dépenses publiques par rapport au PIB à un niveau de 43%.

Aux termes des prévisions qui ont été retenues par le Gouvernement dans le cadre de la 14e actualisation du programme européen de stabilité et de croissance, l'évolution des recettes et des dépenses de l'**Administration publique** se présente comme suit au titre de la période 2012 à 2014 :

FINANCES PUBLIQUES	2012			2013			2014		
	en mia	en % du PIB	Var. en %	en mia	en % du PIB	Var. en %	en mia	en % du PIB	Var. en %
Recettes totales	**18,725**	**42,1**	**+5,7**	**19,520**	**42,6**	**+4,2**	**20,430**	**42,7**	**+4,7**
dont :									
- Impôts sur la production	*5,512*	*12,4*	*+9,5*	*5,791*	*12,6*	*+5,1*	*6,034*	*12,6*	*+4,2*
- Impôts sur le revenu	*6,280*	*14,1*	*+4,6*	*6,638*	*14,5*	*+5,7*	*6,966*	*14,6*	*+4,9*
- Cotisations sociales	*5,318*	*12,0*	*+4,6*	*5,503*	*12,0*	*+3,5*	*5,764*	*12,1*	*+4,7*
Dépenses totales	**19,082**	**43,0**	**+7,2**	**19,861**	**43,3**	**+4,2**	**20,700**	**43,3**	**+4,2**
dont :									
- Investissement public	*1,721*	*3,9*	*+8,7*	*1,555*	*3,4*	*-9,6*	*1,585*	*3,3*	*+1,9*
- Prestations sociales	*9,007*	*20,3*	*+6,6*	*9,495*	*20,7*	*+5,4*	*9,974*	*20,9*	*+5,0*
- Consommation intermédiaire	*1,721*	*3,9*	*+13,0*	*1,767*	*3,9*	*+2,4*	*1,817*	*3,8*	*+2,9*
- Rémunération des salariés	*3,591*	*8,1*	*+5,6*	*3,775*	*8,2*	*+5,1*	*3,986*	*8,3*	*+5,6*
Solde de l'Administration publique	**-0,357**	**-0,8**	**-**	**-0,341**	**-0,7**	**-**	**-0,270**	**-0,6**	**-**
Solde de l'Administration centrale	*-1,155*	*-2,6*	-	*-1,024*	*-2,2*	-	*-0,875*	*-1,8*	-
Solde des administrations locales	*0,041*	*0,1*	-	*-0,002*	*0,0*	-	*0,008*	*0,0*	-
Solde de la Sécurité sociale	*0,757*	*1,7*	-	*0,687*	*1,5*	-	*0,597*	*1,2*	-
Solde structurel		**0,4**			**0,7**			**0,6**	
Dette publique brute	**9,231**	**20,8**		**10,903**	**23,8**		**12,403**	**25,9**	

Pour ce qui est plus précisément des objectifs pour l'élaboration du projet de budget de l'exercice 2014, il convient de faire remarquer que d'après ces prévisions et afin de pouvoir maintenir la progression du total des dépenses de l'Administration publique dans les limites tracées par le programme de stabilité et de croissance, il importe que les 3 secteurs de l'Administration publique prennent les mesures qui s'imposent afin de plafonner à 4,2% la progression du total de leurs dépenses entre 2013 et 2014.

Le tableau ci-après résume les principales hypothèses macroéconomiques qui ont été retenues dans le cadre des travaux d'élaboration de la 14ème actualisation du Programme de stabilité :

	Niveaux			Evolution en %		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
PIB volume (mio EUR)	33,8	34,2	35,0	+0,3%	+1,0%	+2,3%
PIB valeur (mio EUR)	44,4	45,8	47,8	+4,2%	+3,2%	+4,4%
RNB (mia EUR)	31,7	32,3	33,0	+3,0%	+1,9%	+2,3%
PIB potentiel (mio EUR)	34,9	35,4	36,0	+1,6%	+1,6%	+1,6%
Population totale	-	-	-	+1,9%	+1,7%	+1,6%
Emploi total intérieur	-	-	-	+2,1%	+1,7%	+1,3%
dont : frontaliers	-	-	-	+2,0%	+1,8%	+1,2%
Taux de chômage (ADEM, % de la population active)	6,1	6,6	6,8	-	-	-
Prix à la consommation - IPCN (1996=100)	-	-	-	+2,7%	+1,9%	+1,8%
Coût salarial moyen (1000 EUR/an)	56,1	57,7	59,5	+1,2%	+1,5%	+2,7%
Echelle mobile des salaries (1948=100)	-	-	-	+2,5%	+2,5%	+2,5%
Masse salariale (mio EUR courants)	-	-	-	+5,5%	+5,1%	+6,0%

Source : STATEC (note de conjoncture, mai 2013)

A partir de 2015 le programme de stabilité prévoit que la tendance à la stabilisation de la situation budgétaire se renversera prévisiblement. Le changement de régime en matière d'imposition du commerce électronique engendra une perte de recettes qui ne sera qu'en partie compensée par l'augmentation de la TVA d'ores et déjà annoncée par le Gouvernement pour 2015 et qui s'inscrira dans le cadre d'une réforme fiscale plus large. Par conséquent, le programme de stabilité prévoit une hausse du déficit de l'administration publique en 2015-2016 avec un solde structurel correspondant qui s'écarte par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme.

Pour ce qui est de l'évolution prévisible de la dette publique, le gouvernement prévoit que son montant atteindra prévisiblement le taux de 23,8% du PIB en 2013 et augmentera au cours de la période 2014-2016 pour atteindre 27,9% du PIB en 2016. Une cession de la participation dans la banque BGL BNP Paribas réduirait le ratio de la dette publique de l'ordre de 4,5% du PIB.

S'il est vrai que l'actuel Gouvernement a entrepris une série de réformes qui contribuent à la viabilité des finances publiques, dont notamment la réforme du système de pension entrée en vigueur au 1er janvier 2013 et la modulation du système de l'indexation automatique des salaires, il s'avère néanmoins que des mesures de consolidation budgétaires supplémentaires devront être spécifiées par le gouvernement qui sortira des prochaines élections législatives afin d'assurer le retour rapide à l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 ou en 2017 au plus tard.

* * *

3) L'avant-projet de budget pour 2014 : situation des propositions budgétaires au 25.10.2013

a) Les prévisions de l'Administration centrale pour 2014

- Tendances globales au 25.10.2013

A l'issue des réunions budgétaires qui ont eu lieu ces derniers mois entre l'Inspection générale des finances et l'ensemble des départements ministériels, l'évolution du besoin de financement de l'Administration publique se présente comme suit pour la période 2008 à 2014:

En % du PIB	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administration publique.....	**3,2%**	**-0,7%**	**-0,8%**	**0,1%**	**-0,6%**	**-0,5%**	**-0,5%**
Administration centrale	-0,2%	-2,6%	-2,5%	-2,2%	-2,5%	-2,1%	-1,9%
Administration locale	0,5%	-0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%
Sécurité sociale.....	2,9%	2,0%	1,6%	1,9%	1,9%	1,6%	1,4%

En millions du PIB	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administration publique.....	**1 191,6**	**-236,6**	**-318,9**	**21,2**	**-241,2**	**-222,8**	**-229,8**
Administration centrale	-60,0	-915,3	-991,7	-897,5	-1 076,2	-936,1	-866,5
Administration locale	169,9	-49,0	52,2	120,6	32,7	-11,2	-12,4
Sécurité sociale.....	1 081,7	727,7	620,6	798,2	801,6	724,6	649,2

- Comparaison entre les prévisions du Programme de stabilité et les prévisions actuelles

Dans le cadre de l'actualisation du programme de stabilité du 24 avril 2013, l'évolution du besoin de financement de l'Administration publique avait été présentée comme suit :

En % du PIB	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Administration publique.....	**3,2%**	**-0,8%**	**-0,9%**	**-0,2%**	**-0,8%**	**-0,7%**	**-0,6%**	**-1,3%**	**-1,3%**
Administration centrale	-0,2%	-2,7%	-2,6%	-2,4%	-2,6%	-2,2%	-1,8%	-2,4%	-2,2%
Administration locale	0,5%	-0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Sécurité sociale.....	2,9%	2,0%	1,6%	1,9%	1,7%	1,5%	1,2%	1,1%	0,9%

En millions du PIB	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Administration publique.....	**1 191,6**	**-289,5**	**-363,2**	**-97,8**	**-357,0**	**-341,1**	**-270,1**	**-654,0**	**-684,7**
Administration centrale	-59,9	-969,2	-1 038,1	-1 020,5	-1 155,0	1 024,0	-874,9	-1 181,5	-1 135,7
Administration locale	169,8	-49,0	52,2	120,7	41,5	-2,0	8,1	-9,2	-8,4
Sécurité sociale.....	1 081,8	728,7	622,7	802,0	756,5	686,8	596,8	536,7	459,4

Il ressort de ces tableaux que par rapport aux prévisions du 14e programme de stabilité du 24 avril 2013, le solde de l'Administration centrale tel qu'il peut être estimé actuellement passe de -874,9 millions à -1.044,8 millions au titre de l'exercice 2014, ce qui correspond à une détérioration de 169,9 millions.

Il importe donc qu'au cours des prochaines réunions budgétaires au niveau ministériel et/ou gouvernemental, les propositions budgétaires soient mises en concordance avec les exigences de la politique budgétaire pluriannuelle.

b) <u>Les prévisions budgétaires de l'Etat central pour 2014</u>

- <u>Les tendances globales</u>

A l'issue des réunions budgétaires précitées, l'avant-projet de budget de l'Etat central pour l'exercice 2014 se présente comme suit par rapport au budget voté et au compte prévisionnel pour l'exercice 2013 (situation au 25.10.2013) :

	2012 Compte	2013		2014		
		Budget	Prévisions*	Avant-projet	Variation 2014/ Budget 2013	Variation 2014/ Prévisions 2013
Budget courant						
Recettes	10 674,1	11 146,0	11 291,4	11 873,8	6,5%	5,2%
Dépenses	10 253,1	10 787,0	10 911,8	11 315,3	4,9%	3,7%
Excédents	421,0	359,0	+379,6	558,5	-	-
Budget en capital						
Recettes	85,6	57,4	84,4	87,1	51,7%	3,2%
Dépenses	1 258,7	974,9	986,1	1 025,6	5,2%	4,0%
Excédents	-1 173,1	-917,5	-901,7	-938,5	-	-
Budget total						
Recettes	10 759,7	11 203,4	11 375,8	11 960,9	6,8%	5,1%
Dépenses	11 511,8	11 761,9	11 898,0	12 340,9	4,9%	3,7%
Excédents	-752,1	-558,5	-522,2	-380,0	-	-

<u>Notes</u>: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros.
Ce tableau ne tient pas compte du produit des emprunts nouveaux de 2013 (0,7 milliard) et de 2014.

- <u>L'évolution des prévisions de recettes entre 2013 et 2014</u>

D'après les propositions des administrations fiscales, l'évolution du total des recettes entre 2013 et 2013 se présente comme suit ; y non compris les recettes d'emprunts :

	2013		2014	Variation/ Budget	Variation/ Prévision
	Budget	Prévisions	Propositions		
Recettes courantes	11.146,0	11.291,4	11.873,8	+6,5%	+5,2%
Recettes en capital	57,4	84,4	87,1	+51,7%	+3,2%
Recettes totales	11.203,4	11.375,8	11.960,9	+6,8%	+5,1%

<u>Note</u>: Les chiffres de ce tableau sont exprimés en millions d'euros

Les prévisions au sujet de l'évolution des principales catégories de recettes sont renseignées au tableau ci-après:

(en millions d'euros)

Recettes budgétaires	2012	2013		2014		
	Compte provisoire	Budget définitif	Prévisions	Prévisions	Variation Propos./ Budget 2014	Variation Propos./ Prévisions 2014
1. Impôts directs	5 571,3	5 937,6	5 951,3	6 151,8	+3,6%	+3,4%
dont:						
Impôt général sur le revenu	4 937,7	5 141,5	5 156,5	5 351,5	+4,1%	+3,8%
Impôt fixé par voie d'assiette	627,8	690,0	670,0	700,0	+1,4%	+4,5%
Impôt sur le revenu des collectivités	1 536,9	1 560,0	1 530,0	1 540,0	-1,3%	+0,7%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	2 470,5	2 660,0	2 725,0	2 870,0	+7,9%	+5,3%

Recettes budgétaires	2012	2013		2014		
					Variation	
	Compte provisoire	Budget définitif	Prévisions	Prévisions	Propos./ Budget 2014	Propos./ Prévisions 2014
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	301,3	230,0	230,0	240,0	+4,3%	+4,3%
Impôt concernant les contribuables non-résidents	1,3	1,5	1,5	1,5	+0,0%	+0,0%
Impôt sur la fortune	267,5	275,0	275,0	275,0	+0,0%	+0,0%
Impôts de solidarité sur le revenu des collectivités	80,9	117,4	115,2	115,9	-1,3%	+0,7%
Impôts de solidarité sur le revenu des personnes physiques	135,8	259,9	263,4	277,0	+6,6%	+5,2%
Impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes	35,2	39,0	39,0	40,0	+2,6%	+2,6%
Impôt retenu sur les revenus de l'épargne (non-résidents)	43,2	50,0	47,5	45,0	-10,0%	-5,3%
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	39,9	35,0	35,0	30,0	-14,3%	-14,3%
Contributions de crise	13,6	5,0	5,0	1,0	-	-
Autres impôts directs	17,5	14,7	14,8	16,4	+11,5%	+11,5%
2. Impôts indirects	4 654,5	4 805,8	4 958,3	5 322,8	+10,8%	+7,4%
dont:						
Taxe sur les véhicules automoteurs	24,4	28,0	28,0	26,8	-4,3%	-4,3%
Part dans les recettes communes de l'UEBL	990,8	965,0	920,0	1 005,0	+4,1%	+9,2%
Droits d'enregistrement	145,0	158,0	155,0	163,0	+3,2%	+5,2%
Droits d'hypothèques	25,4	28,0	28,0	28,5	+1,8%	+1,8%
Taxe sur la valeur ajoutée	2 499,4	2 644,7	2 786,0	3 020,4	+14,2%	+8,4%
Taxe sur les assurances	42,5	38,0	43,5	42,5	+11,8%	-2,3%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	612,4	600,0	684,0	721,9	+20,3%	+5,5%
Autres impôts indirects	314,8	344,2	313,8	314,7	-8,6%	+0,3%
3. Autres recettes	1 080,2	460,0	1 212,8	486,2	+5,7%	-59,9%
dont:						
Intérêts de fonds en dépôt	16,8	35,0	20,0	20,0	-42,9%	+0,0%
Recettes provenant de participations de l'Etat	169,3	140,0	132,9	149,4	+6,7%	+12,4%
P. et T. part de l'Etat dans le bénéfice	30,0	30,0	23,0	30,0	+0,0%	+30,4%
Droits de timbre	12,5	12,6	12,6	13,3	+5,6%	+5,6%
Droits de succession	67,5	47,0	74,0	75,0	+59,6%	+1,4%
Produits d'emprunts nouveaux	546,3	-	746,7	0,0	-	-100,0%
Autres recettes	237,7	195,4	203,7	198,5	+1,6%	-2,5%
Recettes budgétaires	11 306,0	11 203,4	12 122,5	11 960,9	+6,8%	-1,3%
Recettes budgétaires hors recettes d'emprunts	10 759,7	-	11 375,8	11 960,9	-	+5,1%

- <u>L'évolution des propositions de dépenses entre 2013 et 2014</u>

Le tableau ci-après résume la situation des propositions budgétaires des différents départements ministériels à l'issue des examens contradictoires (situation au 08.08.2013):

	2013	2014	Variation	
	Budget	Proposition	en millions	en %
Départements ministériels:				
00 et 30 – Etat	167,2	179,0	11,8	7,1%
01 et 31 - Affaires étrangères	489,7	486,5	-3,2	-0,7%
02 et 32 - Culture	121,8	121,5	-0,3	-0,2%
03 et 33 - Enseignement supérieur et recherche	376,7	428,5	51,8	13,8%
04 et 34 – Finances	554,2	563,5	9,3	1,7%
05 et 35 - Economie et Commerce extérieur	126,1	118,6	-7,5	-5,9%
06 et 36 - Classe moyennes et tourisme	31,9	31,5	-0,4	-1,3%
07 et 37 – Justice	129,7	137,0	7,3	5,6%

	2013	2014	Variation	
	Budget	Proposition	en millions	en %
08 et 38 - Fonction publique	711,1	790,6	79,5	11,2%
09 et 39 - Intérieur et Grande Région	852,2	921,2	69,0	8,1%
10/11 et 40/41 - Education nationale	1392,9	1429,0	36,1	2,6%
12/13 et 42/43 - Famille et Intégration	1924,8	1996,0	71,2	3,7%
14 et 44 – Santé	126,8	134,5	7,7	6,1%
15 et 45 – Logement	120,1	139,8	19,7	16,4%
16 et 46 - Travail et Emploi	584,1	603,9	19,8	3,4%
17/18 et 47/48 - Sécurité sociale	2635,2	2766,4	131,2	5,0%
19 et 49 – Agriculture	114,8	116,7	1,9	1,7%
20/21 et 50/51 - Développement durable et infrastructures	1289,3	1363,3	74,0	5,7%
22 et 52 - Egalité des chances	13,2	13,3	0,1	0,8%
Dépenses totales	11 761,8	12 340,9	579,1	4,9%

Ces évolutions sont analysées en détail dans les documents "Questions à trancher".

Il ressort de ce tableau que le total des crédits qui sont proposés pour 2014 progresse de 5,4% ou de 640,4 millions par rapport au budget voté de l'exercice 2013. A toutes fins utiles, il convient de signaler qu'au même moment de l'année dernière, la progression du total des dépenses budgétaires entre 2012 et 2013 s'élevait à 7,4%.

La progression de 4,9% ou de 579 millions du total des dépenses entre 2013 et 2014 s'explique pour l'essentiel par les postes de dépenses ci-après :

- Rémunérations des agents de l'Etat	+102,0	millions
- Participation dans le financement de l'assurance pension	+68,7	millions
- Aides financières pour études supérieures	+45,0	millions
- Participation dans le financement de l'assurance maladie-maternité	+43,9	millions
- Fonds communal de dotation financière: alimentation	+30,6	millions
- Pensions des fonctionnaires et autres agents : Dotations du fonds	+29,0	millions
- Transport des élèves de l'EDIFF	+23,0	millions
- Aides aux communes pour le développement de l'habitat	+23,0	millions
- Dotation du Fonds pour la gestion de l'eau	+20,0	millions
- Transferts à la Caisse des prestations familiales	+20,0	millions
- Frais de garde d'enfants, notamment chèques services (fonct. et invest.)	+18,7	millions
- Transports publics (autobus RGTR et trains)	+16,3	millions
- Participation dans le cadre de l'introduction du statut unique	+16,5	millions
- Alimentation du fonds socio-familial	+15,0	millions
- Assurance dépendance	+14,7	millions
- Contribution totale pour l'Université	+14,2	millions
- Versement au Fonds pour l'emploi du produit des impôts de solidarité	+13,2	millions
- Allocation de rentrée scolaire	+11,6	millions
- Aides aux communes : pacte logement	+11,0	millions
- Alimentation du fonds de la dette publique (intérêts)	+10,6	millions
- Aide au développement	+7,1	millions
- Participation dans le capital de LuxTram	+6,9	millions
- Fonds d'investissements sanitaires et sociaux: alimentation	+6,5	millions
- Participation à la Biobank	+6,3	millions
- Dotation du Fonds de logement	+6,5	millions
- Dotation du Fonds du rail	+6,1	millions
- Forfait d'éducation	+5,7	millions
Total	+592,1	millions

4) Réflexions au sujet de la réforme des finances publiques et des missions de l'Inspection générale des finances

a) Volet : Finances publiques

Dans la partie consacrée aux finances publiques, le programme gouvernemental pour la période 2009 à 2014 qui a été présenté à la Chambre des Députés le 29 juillet 2009, retient que « dans un double souci de modernisation du fonctionnement de l'Etat et d'efficacité des dépenses publiques, le Gouvernement examinera les moyens pour améliorer la procédure d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du budget. »

Les projets de réforme qui sont actuellement à l'étude se situent dans la continuité des changements qui ont été introduits dans la législation luxembourgeoise par les dispositions de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Cette réforme avait pour finalité essentielle de "moderniser" notre système budgétaire et comptable en prévoyant notamment:

- le développement de l'autonomie financière de certains services publics,
- l'amélioration des informations et des statistiques financières,
- l'introduction des notions d'efficacité, d'économicité et d'efficience dans le domaine de la gestion publique,
- la mise en place des conditions pour l'implémentation d'une comptabilité à partie double,
- l'introduction d'une comptabilité des engagements, à côté de la comptabilité des paiements,
- la transformation de la Chambres des Comptes, organe de contrôle interne en un organe de contrôle externe, dénommé « Cour des Comptes ».

Depuis le vote de cette loi en 1999, la plupart des pays de l'OCDE, pour ne citer que ceux-là, ont poursuivi activement leurs travaux de réformes dans le domaine de la gestion budgétaire, comptable et financière. La finalité principale de ces réformes consiste à **passer d'une culture de moyens à une culture de résultats** et à centrer les méthodes de gestion financière et de budgétisation sur des résultats plutôt que sur des moyens.

L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont été les premiers pays à s'engager dans cette voie et ce dès la fin des années 80. Ils ont été suivis au cours des années 90 principalement par le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Au début du nouveau millénaire l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse se sont à leur tour lancés dans de vastes projets de réformes.

Quatre raisons principales, qui sont développées plus amplement dans une note du 10 juin 2010 sur la modernisation de la gestion budgétaire, ont amené l'Inspection générale des finances à suivre de près l'exemple de ces pays :

- augmenter l'efficacité de la gestion des finances publiques;
- améliorer la prise de décision au cours du processus budgétaire;
- renforcer la transparence et la responsabilité de tous les intervenants;
- réaliser des économies.

Sur la base de ces principes, les réflexions qui ont été lancées au Luxembourg visent les objectifs suivants :

- Mise en place d'une gestion budgétaire axée sur des objectifs et des résultats ;
- Refonte de la procédure d'élaboration du budget de l'Etat ;
- Mise en place de la gestion pluriannuelle des finances publiques ;
- Encadrement pluriannuel de la politique budgétaire ;
- Accroissement de la flexibilité de la gestion budgétaire ;
- Amélioration de la documentation budgétaire ;
- Refonte des règles de la comptabilité de l'Etat ;
- Développement des fonctions d'audit et d'évaluation.

En vue de la mise en œuvre d'un tel projet de réforme, le Ministre des Finances a demandé au Secrétariat de l'OCDE de participer à une analyse interne de la procédure budgétaire actuelle du Luxembourg sur base des trois principes généraux suivants :

- Adapter les instruments existants et en concevoir de nouveaux pour donner une orientation plus stratégique à la procédure budgétaire en mettant davantage en évidence les priorités de l'action politique du Gouvernement tout

en assurant le respect des nouvelles obligations qui sont en train d'être mises en place au niveau de l'Union européenne ;

- Améliorer la maîtrise du budget au niveau de l'administration centrale en renforçant la planification à court, moyen et long terme ;
- Accorder une importance accrue à la qualité des dépenses publiques par un renforcement de la transparence et de la responsabilisation en termes de produits et de résultats des politiques, simplifier la structure du budget et mettre davantage l'accent sur l'évaluation des politiques .

Compte tenu de ces principes généraux, le travail de l'OCDE s'est concentré sur les sujets suivants:

- la planification budgétaire ;
- l'information budgétaire, l'audit interne et l'évaluation ;
- le pilotage des entités administratives exécutives ;
- la conformité du cadre budgétaire aux nouvelles obligations européennes envisagées actuellement par la Commission et le Conseil de l'Union européenne.

A l'issue de ces travaux, le Secrétariat général de l'OCDE recommande aux autorités luxembourgeoises dans son rapport final de 2013[*] d'envisager les réformes suivantes :

a) <u>En matière de planification budgétaire</u>, le Secrétariat de l'OCDE recommande notamment :

- de réaliser annuellement des **estimations budgétaires** à politique inchangée pour un terme se situant entre 3 et 5 ans, au niveau des articles budgétaires et couvrant la même durée que celle du **cadre de dépenses** à moyen terme;
- de supprimer ceux des fonds spéciaux qui sont alimentés exclusivement par des dotations budgétaires ;

Pour ce qui est des **estimations budgétaires** à moyen terme, il importe de faire remarquer que la documentation qui accompagne annuellement le projet de budget de l'Etat luxembourgeois pour l'année à venir, comprend un volume spécifique qui fournit des estimations détaillées de l'ensemble des dépenses en capital de l'Etat pour une période mobile de 5 ans. Dans l'intérêt de l'amélioration de la planification budgétaire, le projet de loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques qui vient d'être déposé par le Gouvernement à la Chambre des Députés prévoit une programmation de l'ensemble des dépenses de l'Etat sur une période de 3 ans.

Par rapport à une estimation des dépenses pluriannuelle, il convient de noter qu'un **cadre de dépenses pluriannuel** se caractérise par son aspect normatif en définissant des objectifs à moyen terme du Gouvernement en matière budgétaire.

Rappelons à cet égard qu'au Luxembourg, l'élaboration annuelle du budget était dictée jusqu'en 1999 par la fixation d'une **norme de croissance des dépenses de l'Etat**. Cette norme de croissance des dépenses, qui répondait aux préoccupations de politique budgétaire pluriannuelle des Gouvernements successifs, s'exprimait par le total (multiplicatif) des deux agrégats suivants :

- Croissance escomptée du produit intérieur brut à moyen terme (à prix constants) ;
- Hausse de la moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires entre l'année en cours (budget voté) et l'année suivante (projet de budget en élaboration).

Le retour à cette « norme » s'impose d'après les experts de l'OCDE, en raison du fait que l'encadrement actuel du budget, dont l'évolution est guidée par les obligations du Pacte de stabilité, n'est pas « assez ferme ».

Dès lors le projet de loi précité relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques prévoit la mise en place d'un encadrement renforcé de l'évolution des dépenses budgétaires.

Dans ce contexte, le secrétariat de l'OCDE plaide également en faveur de l'instauration de la **budgétisation par programmes ou par objectifs** qui permet notamment d'évaluer les performances des différents Ministères ou les résultats de leur gestion.

b) <u>En matière d'information financière, d'audit interne et d'évaluation</u>, le Secrétariat de l'OCDE recommande:

- de publier **des rapports financiers mensuels**, conformément aux meilleures pratiques et aux obligations européennes,

[*] OCDE (2013) La procédure budgétaire au Luxembourg : analyse et recommandations, Editions OCDE

- de passer d'un système de contrôle ex-ante à un contrôle ex-post sous forme d'**audit interne**, en liaison avec l'instauration d'une structure budgétaire axée davantage sur les programmes. Á l'instar d'autres pays qui ont mis en place des audits internes, le Luxembourg pourrait conserver une vérification ex-ante à caractère préventif de la régularité seulement de ces dépenses qui dépassent un certain seuil ou qui revêtent une certaine nature par la direction du contrôle financier du Ministère des finances,

- de procéder à la création d'**une unité centrale d'harmonisation dans le domaine de l'audit interne** qui serait située au sein du Ministère des finances, et de mettre en place des auditeurs internes travaillant en indépendance dans les Ministères ou les agences et faisant rapport aux directions de ces Ministères ou agences.

- d'envisager l'introduction d'**évaluations périodiques des performances** pour permettre aux Ministères d'évaluer l'efficacité et l'efficience de leurs programmes. La crédibilité de telles évaluations est renforcée si elles font intervenir des experts extérieurs. Etant donné que le Luxembourg dispose d'une certaine expérience en matière de recours aux universités et aux instituts de recherche, ces partenariats pourraient être étendus.

C'est à juste titre que l'OCDE plaide pour un renforcement de l'information financière et budgétaire qui est essentielle pour permettre au citoyen d'avoir la certitude que l'argent provenant de ses impôts est bien géré. La publication mensuelle des principales informations sur l'évolution des recettes et des dépenses permettrait de compléter utilement le système d'information actuellement en place.

Pour ce qui est des propositions relatives au **contrôle interne**, l'OCDE rappelle que le système luxembourgeois se caractérise par l'importance des contrôles préalables qui sont effectués principalement par la Direction du contrôle financier. Dans son rapport, les experts de l'OCDE préconisent de privilégier davantage le contrôle à posteriori et de développer à cette fin la fonction de l'audit interne.

La mise en place de procédures et de structures dans le domaine de **l'audit interne** permettrait d'aider l'ensemble des départements ministériels dans leur travail d'évaluation et d'amélioration permanente de l'efficacité de la gestion et de la maîtrise des risques.

Dans le cadre des réflexions pour la mise en place d'une réforme de la gestion des finances publiques, la question des **évaluations de performance** mériterait également d'être analysée. Cette technique est un outil très important pour les Ministères qui visent à améliorer l'efficacité de leurs domaines d'action, en particulier s'il s'agit de définir ou de redéfinir des priorités dans un contexte de restrictions budgétaires.

c) <u>S'agissant du pilotage des entités administratives exécutives</u>, le Secrétariat de l'OCDE recommande:

- de formuler une politique claire en matière de statut des entités administratives, fixant des critères explicites d'application de chaque statut ;
- de demander à toutes les entités comptablement séparées et indépendantes d'avoir recours à une gestion financière sur base d'une comptabilité des engagements ;
- de mettre fin à toutes les exceptions aux normes générales de gestion opérationnelle des administrations pour les entités comptablement séparées et indépendantes chargées de fonctions administratives ;

Le Secrétariat de l'OCDE note à cet égard tout d'abord qu'au Luxembourg, il existe trois catégories d'unités administratives exécutives : les services généraux, les services de l'Etat à gestion séparée et les établissements publics.

Les services généraux comprennent de nombreuses unités exécutives qui, dans d'autres pays européens, ont été transformées en agences comptablement indépendantes (Administrations fiscales, Inspection du travail et des mines et l'Administration de l'emploi, etc.). Le Secrétariat de l'OCDE plaide dans ce contexte en faveur d'une définition plus claire et plus précise du statut des unités exécutives.

La deuxième observation vise le « développement des agences », qui a influé sur les modalités d'exécution des politiques publiques dans beaucoup de pays européens et qui mériterait d'être analysé dans le contexte de la restructuration de l'organisation financière et budgétaire de l'Etat au Luxembourg.

Pour ce qui est de la poursuite des réflexions au sujet de la réforme de notre système budgétaire, il convient de relever qu'un **groupe de travail** composé de fonctionnaires du Ministère des Finances et de l'Inspection générale des finances procède actuellement à une analyse détaillée tant des recommandations du Secrétariat général de l'OCDE

que des travaux qui sont actuellement en cours dans les pays de l'OCDE (ex. Autriche) pour dégager un modèle de réforme qui soit adapté aux spécificités de notre pays.

* * *

b) <u>Volet : Missions de l'Inspection générale des finances</u>

Les réflexions en ce domaine sont bien évidemment liées aux orientations futures du projet de modernisation de la gestion budgétaire et financière.

Pour ce qui est du rôle de l'Inspection, il importe de noter tout d'abord que depuis le vote de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une Inspection générale des finances, les missions et le rôle de l'Inspection générale des finances ont subi des changements profonds. Ces changements se sont opérés tant au niveau de ses missions obligatoires que de ses missions facultatives. Ces changements ont également abouti à la naissance de missions nouvelles non prévues par sa loi-cadre.

Les **missions obligatoires de l'Inspection** des finances peuvent se résumer comme suit :
- Collaborer aux travaux de programmation en établissant notamment des projets de programmation pluriannuels ou en collaborant à l'établissement de tels programmes;
- Donner son avis sur tous les projets et propositions susceptibles d'entraîner une répercussion sur les finances de l'Etat et surveiller l'exécution de ces projets;
- Examiner les propositions budgétaires des départements ministériels;
- Surveiller l'exécution du budget de l'Etat ;
- Suivre le mouvement des recettes de l'Etat ;
- Contrôler des dépenses ou des catégories de dépenses à la demande du Ministre du Budget ;
- Donner son avis sur le dépassement des crédits non limitatifs.

Quant aux **missions facultatives**, elles sont définies comme suit par les articles 4 et 5 de sa loi organique:
- Faire au Gouvernement toutes suggestions susceptibles de réaliser des économies, d'améliorer l'organisation des services de l'Etat et d'en assurer un fonctionnement rationnel;
- Examiner toute autre question que le Gouvernement en Conseil ou un Membre du Gouvernement juge utile de lui soumettre.

Il s'y ajoute que depuis la création de l'Inspection générale de finances en 1969, d'autres missions, non prévues par la loi, ont été développées à tel point qu'on ne peut plus actuellement les considérer comme étant des attributions accessoires.

Ces **missions supplémentaires** peuvent être résumées comme suit :

D'abord sur le plan de la **programmation économique et financière**, l'Inspection élabore annuellement un programme pluriannuel de l'ensemble des dépenses d'investissements de l'Etat sur une période mobile de 5 ans et surveille l'exécution de ce programme. A partir de l'année 2015, ce programme portera sur l'ensemble des recettes et dépenses de l'Administration centrale.

Dans le domaine des **projets à répercussions financières**, l'Inspection générale des finances ne se limite plus - comme le prévoit la loi - à donner des avis à l'attention du Ministre du budget. Au contraire, à la demande du Ministre du budget ou du Gouvernement, l'Inspection participe de plus en plus activement aux travaux préparatoires de tels projets ou encore à des études fondamentales qui servent de base à la définition de la politique gouvernementale dans les différents domaines de l'action politique.

C'est dans le domaine de **l'élaboration du budget annuel** que les missions de l'Inspection générale des finances ont toutefois subi la plus large extension. En effet, la tâche incombant à cet égard à l'Inspection ne se limite pas à l'examen - prévu par la loi - des propositions budgétaires des départements ministériels, mais elle s'étend sur tout le cycle des travaux d'élaboration administrative du projet de budget (préparation des directives dans l'intérêt de la présentation des propositions budgétaires, examen contradictoire des propositions avec les représentants des départements ministériels, rédaction des commentaires économiques et financiers, participation aux travaux de la Commission des finances de la Chambre des Députés, etc.).

Finalement, il est primordial de constater qu'au cours des dernières années, les demandes qui sont adressées à l'Inspection pour réaliser des **missions d'audit, de conseil ou d'analyse** ou pour participer à de telles missions tant auprès d'organismes publics que privés, sont en constante augmentation.

Dans ce cadre, il s'impose également de faire remarquer qu'au Luxembourg, l'Inspection a été chargée par le Gouvernement de remplir **la fonction d'»autorité d'audit »** dans le cadre des fonds structurels communautaires.

Au cours des dernières années, tant le volume que la complexité des travaux qui incombent à l'Inspection n'ont dès lors pas cessé de croître parallèlement à l'extension des missions de l'Etat. Tout au long de ces années, l'Inspection a cependant su s'adapter à la complexité croissante des domaines d'intervention de l'Etat et à l'augmentation des masses budgétaires. L'une des spécificités du travail de l'Inspection réside également dans le fait que son champ d'action ou d'intervention dépasse le cadre du Ministère des Finances et s'étend à l'ensemble des départements ministériels et de plus en plus souvent également aux entités juridiques qui dépendent des départements ministériels.

Au fil des années, l'Inspection a par ailleurs de plus en plus été sollicitée pour participer à des missions non plus seulement d'audit mais également de conseil, tant dans le domaine de la restructuration opérationnelle d'activités ou de services publics que dans le domaine de l'aide à la décision ou encore dans le domaine des études prospectives.

Le fondement de l'activité de l'Inspection doit néanmoins rester cantonné aux missions qui constituent l'essence de son activité, à savoir essentiellement l'examen des projets à incidence financière, la préparation du projet de loi budgétaire et l'exercice de missions de contrôle et de vérification. Ces missions constituent le cœur de son activité et le fondement de sa légitimité. C'est autour de ce noyau qu'il faut, dans les prochaines années, développer les fonctions d'audit, d'évaluation et de conseil, le tout dans un contexte international renforcé.

Le développement de **l'orientation internationale** des travaux de l'Inspection s'impose à plusieurs égards et concerne l'ensemble de ces domaines d'action.

Ce développement s'impose tout d'abord en raison du fait que le caractère international des problèmes auxquels les pouvoirs publics sont confrontés, ne cesse de se développer.

Pour le travail de l'Inspection, il est par ailleurs de la plus haute importance d'être continuellement informé au sujet des meilleures pratiques qui sont d'application à l'étranger. Ceci concerne non seulement le domaine de la gestion budgétaire ou encore des travaux d'audit ou d'évaluation, mais ceci concerne tous les domaines de l'action publique (management public, lutte contre la fraude, relations Etats-communes, recherche, etc.).

La participation à des missions à l'étranger, que ce soit à l'occasion d'un travail d'audit ou d'évaluation ou que ce soit par le détachement d'inspecteurs des finances auprès d'organismes internationaux (Banque européenne d'investissement, Fonds monétaire international, Cour des comptes européenne, etc.) pour des missions ponctuelles ou pour des stages de formation constitue un autre axe de développement essentiel des activités de l'Inspection.

Etant donné que la dimension européenne des activités financières et budgétaires des Etats membres devient de plus en plus déterminante, il importe que l'Inspection des finances soit davantage associée aux travaux qui touche de près ou de loin le **budget communautaire**.

Parmi les autres axes de réforme qui sont actuellement à l'étude, c'est la question de la mise en place de **l'audit interne** qui mérite une attention particulière. L'audit interne constitue en effet un élément essentiel d'une démarche qui privilégie la performance en imposant notamment aux gestionnaires l'obligation de rendre compte de leur gestion.

Au-delà du développement de la fonction de l'audit interne, il s'impose de réfléchir également sur la mise en place d'une structure harmonisée d'encadrement des nombreuses **autres formes d'audit et d'évaluation** qui sont d'ores et déjà réalisées par différents départements ministériels avec l'appui, très souvent, de consultants externes.

A la lumière des expériences dégagées des pratiques des pays de l'OCDE et afin de renforcer la maîtrise des finances publiques, les fonctions d'audit et d'évaluation mériteraient certainement d'être développées et restructurées au niveau de l'Administration luxembourgeoise. La mise en place d'un dispositif structuré au niveau gouvernemental répondant aux normes internationales en matière d'audit, constituerait dès lors un atout évident pour toutes les parties en cause. A l'image des pays de l'OCDE les plus performants dans ce domaine, l'Inspection générale des finances pourrait être chargée de jouer un rôle de pilotage, de coordination et de suivi dans une telle structure.

Le développement de ces fonctions s'inscrit par ailleurs dans le cadre d'un modèle plus général de la gestion publique qui accorde une autonomie accrue aux gestionnaires.

Depuis plusieurs années, l'Inspection générale des finances finalement est de plus en plus souvent sollicitée pour apporter son concours à **l'élaboration d'études, de prévisions et d'analyses** tant ponctuelles que globales par l'ensemble des départements ministériels.

D'un autre côté, l'Inspection réalise également ses propres études et prévisions dans le domaine budgétaire et financier. C'est ainsi que le service "Etudes et Prévisions" de l'Inspection élabore notamment des prévisions mensuelles au sujet de l'exécution des comptes de l'Administration centrale.

Ce service est également chargé de recueillir, de compléter et de vérifier les données des administrations publiques dans le cadre de la procédure de notification des déficits publics conformément au règlement (CE) N° 3605/93 du Conseil de l'Union européenne. La mission de ce service consiste également, à convertir, en collaboration avec le STATEC, les données budgétaires d'après les règles du Système européen de comptes (SEC).

L'Inspection participe par ailleurs également aux travaux de la Commission et aux travaux de l'OCDE dans les domaines financier et budgétaire. Ces travaux prennent de plus en plus d'ampleur et s'étendent continuellement à des domaines nouveaux des finances publiques. Depuis plusieurs années, il s'avère de plus en plus difficile de répondre à toutes les demandes qui sont adressées à l'Inspection pour fournir toutes sortes de statistiques, d'études et de prévisions.

Dans ce contexte, il convient de citer notamment la nouvelle directive européenne sur les exigences applicables aux cadres budgétaires qui stipule, dans son article 3, que des données budgétaires sont dorénavant à publier mensuellement pour les sous-secteurs de l'administration centrale et de la sécurité sociale et trimestriellement pour le sous-secteur communal.

Dès lors il importe que cette activité soit renforcée sensiblement au cours des années à venir afin de pouvoir répondre davantage aux besoins des utilisateurs.

* * *

5) <u>Réflexions au sujet des procédures budgétaires</u>

Point n'est besoin de rappeler que la trajectoire des finances publiques est prioritairement définie dans le cadre des engagements européens du Luxembourg, c'est-à-dire essentiellement des règles du **pacte de stabilité et de croissance** (PSC) et du traité sur la stabilité, la coordination et la Gouvernance (TSG).

Rappelons que le PSC, qui impose aux Etats membres l'obligation d'avoir un déficit public inférieur à 3% du PIB et une dette publique inférieure à 60% du PIB a été sensiblement renforcé et complété en novembre 2011 par 3 règlements et par 1 directive qui ont été adoptés dans le cadre du « six-pack[*] », qui est entré en vigueur le 13 décembre 2011.

Pour être complet, il y a lieu de rappeler que le « six-pack » a été complété par 2 règlements complémentaires appelés « Two-Pack » qui ont été adoptés en mars 2013 et qui ont pour finalité de renforcer la gouvernance économique de la zone euro et d'instaurer l'obligation de prévisions macroéconomiques indépendantes.

Un élément essentiel de cette réforme est constitué par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) qui a été signé le 2 mars 2012 et qui prévoit la traduction en droit national des règles européennes visant la réalisation de l'objectif de l'équilibre structurel.

Le Traité impose aux Etats membres l'obligation de veiller à ce que la situation budgétaire globale de leurs administrations soit « en équilibre ou en excédent ».

Cette « règle d'or » est remplie si le solde structurel des administrations publiques correspond à l'objectif budgétaire à moyen terme propre à chaque pays avec une limite inférieure de déficit structurel de -1%/PIB pour les Etats qui ont une dette inférieure à 60%/PIB.

Désormais les Etats membres sont donc tenus de définir leur objectif à moyen terme (OMT), en termes structurels, et ce dans le cadre de leur programme de stabilité.

A noter que le solde structurel correspond au solde des administrations publiques, corrigé des effets du cycle économique ou de la conjoncture ainsi que des mesures exceptionnelles et temporaires. En d'autres termes, le solde structurel est identique au solde public si le PIB est égal au PIB potentiel du pays. La notion d'objectif structurel a été retenue afin d'éviter, dans toute la mesure du possible, les effets négatifs des opérations de réduction des déficits publics sur la croissance économique.

[*] Le « six-pack » se compose au total de 5 règlements et d'une Directive

Pour ce qui est maintenant de la **trajectoire en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire** à moyen terme de +0,5%/PIB, en termes structurels, qui a été confirmé dans la 14ème actualisation du programme de stabilité, il s'impose de rappeler que le Gouvernement a confirmé dans ce cadre, son engagement d'atteindre à moyen terme son objectif budgétaire, en précisant cependant que « des mesures de consolidation budgétaire supplémentaires seront spécifiées par le Gouvernement issu des prochaines élections législatives.

Au terme de la deuxième actualisation du programme de stabilité, du mois d'avril 2013, l'évolution prévisible du solde des Administrations publiques et du solde structurel de ces mêmes administrations se présente comme suit :

en % du PIB	2012	2013	2014	2015	2016
Solde public	-0,8	-0,7	-0,6	-1,3	-1,3
Solde structurel	+0,4	+0,7	+0,6	-0,3	-1,1

Il ressort bel et bien de ces évolutions qu'avec un surplus de +0,6%/PIB, en termes structurels, le Luxembourg respecte en 2014 l'objectif budgétaire à moyen terme et « assure la conformité de la trajectoire budgétaire avec les dispositions du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance ».

Cette réalité ne saurait toutefois cacher une autre réalité. Cette autre réalité se résume dans la constatation que le déficit de 0,6%/PIB ou de 270 millions des administrations publiques en 2014, qui aboutit mathématiquement à un solde structurel de +0,6%/PIB se compose des 3 soldes suivants :

- Administration centrale ..... - 875 millions
- Administrations locales ..... + 8 millions
- Sécurité sociale ..... +597 millions

- 270 millions

Etant donné que les 3 secteurs de l'Administration publique n'ont pas pour vocation de fonctionner d'après le système des vases communicants, il n'est pas envisageable de pouvoir affecter par exemple l'excédent de la Sécurité sociale au financement du découvert de l'Administration centrale.

Dès lors, et comme il n'est guère envisageable de se reposer sur un tel niveau de déficit qui, d'après le programme de stabilité passerait à 1,2 milliard en 2015, il s'impose au nouveau Gouvernement de prendre les mesures appropriées pour rétablir l'équilibre financier de l'Administration centrale et pour renouer ainsi avec la réalité que le Luxembourg a connu jusqu'au début du nouveau millénaire, plus précisément jusqu'en 2001.

* * *

Avec la reprise de la croissance économique qui s'annonce, d'après les prévisions du STATEC, le retour à l'équilibre des comptes de l'Administration centrale devrait être considéré comme un impératif, afin d'éviter notamment un gonflement supplémentaire du poids de la dette publique et de ses effets sur la réduction de la marge budgétaire.

La réintroduction de la « norme » de croissance des dépenses publiques, qui est maintenant également exigée par les impératifs du cadre budgétaire européen, permettrait sans nul doute de « faciliter » le retour à l'équilibre des finances publiques.

Comme la gestion budgétaire constitue un travail qui s'exerce au quotidien et de préférence loin des foules, il ne serait certainement pas faux de faire rentrer la recherche de l'équilibre budgétaire dans le cadre de la procédure budgétaire « normale ».

A cette fin l'Inspection voudrait insister brièvement sur la nécessité d'une réforme de la procédure budgétaire annuelle.

A cet égard, il s'impose de relever que le projet de loi relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques prévoit que l'objectif budgétaire à moyen terme et la trajectoire vers la réalisation de cet objectif sont fixés par une loi de programmation pluriannuelle qui couvre la même période que le programme de stabilité et de croissance qui fixe notamment le plafond annuel des dépenses de l'Administration centrale.

D'après l'exposé des motifs de ce projet de loi, la loi de programmation financière pluriannuelle devra être déposée annuellement au mois d'octobre pour être votée conjointement avec le projet de budget annuel.

Aux yeux de l'Inspection, la loi de programmation pluriannuelle ouvre des perspectives nouvelles qu'il importe de saisir.

La conduite d'une véritable stratégie en matière de finances publiques ne peut pas se contenter d'un cadre purement annuel, dès lors qu'il est primordial de pouvoir se référer à un cadre pluriannuel pour assurer un pilotage satisfaisant des finances publiques et pour définir de manière claire et précise les priorités du Gouvernement en matière budgétaire.

L'introduction de la pluriannualité dans le domaine des finances publiques permettra par ailleurs d'aboutir à une responsabilisation accrue des gestionnaires et à un pilotage renforcé de l'évolution des dépenses relevant de leur compétence.

En fonction des orientations que prendra la future réforme des finances publiques, la pluriannualité permettra également un meilleur suivi des indicateurs de performance et un meilleur pilotage des finances publiques au regard des objectifs fixés.

La préparation du premier budget pluriannuel devrait être mise à profit pour modifier la procédure d'élaboration de préparation budgétaire qui ne devrait plus porter seulement sur le prochain exercice budgétaire mais sur chacun des 3 exercices suivants

De l'avis de l'Inspection, il faudrait démarrer la procédure budgétaire annuelle et triannuelle dès le mois de janvier par la distribution de la circulaire budgétaire.

Au mois de mars, le calendrier actuel pourrait être complété par l'organisation de réunions budgétaires entre le Ministère du Budget et les Ministères dépensiers au cours desquels seraient fixés les plafonds de crédits en fonction des priorités de l'action gouvernementale et des exigences de l'équilibre budgétaire.

Au cours de ces réunions, les Ministres devraient également se mettre d'accord sur les réformes structurelles qu'il s'impose de déployer dans l'intérêt notamment du rétablissement des finances publiques.

Les mois de mai à juin seraient, dans cette optique, consacrés aux ajustements « techniques » entre l'Inspection des finances et les Ministères dépensiers, en vue de concilier les propositions budgétaires avec les orientations structurelles de la politique budgétaire.

Une telle procédure réformée et modernisée devrait également servir de base et de tremplin pour la discussion des mesures qui s'imposent dans l'intérêt du rééquilibrage de nos finances publiques.