

ANNEXES

RAPPORT D'ACTIVITÉ DU MINISTÈRE DES FINANCES EXERCICE 2016



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Finances

VII. Inspection Générale des Finances

A. MISSIONS

Aux termes des dispositions de la loi modifiée du 10 mars 1969 portant création d'une Inspection générale des finances les missions de l'Inspection consistent essentiellement

- à préparer l'avant-projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat selon les directives du ministre ayant le budget dans ses attributions et sur base des propositions budgétaires formulées par les départements ministériels ;
- à émettre un avis sur les projets et propositions dont la réalisation est susceptible d'entraîner une répercussion sur les finances de l'Etat ;
- à surveiller l'exécution du budget et des projets et propositions visés à l'alinéa qui précède ; elle contrôle les dépenses de l'Etat et suit les mouvements de recettes de l'Etat ;
- à donner son avis sur le dépassement des crédits non limitatifs ;
- à préparer les projets de programmation financière et budgétaire et à collaborer aux travaux de programmation économique et sociale ;
- à faire des propositions de coordination en vue d'établir les projets de programmation des investissements de l'Etat à arrêter par le conseil de gouvernement et à surveiller l'exécution des programmes arrêtés ;
- à examiner toute autre question que le gouvernement en conseil ou un membre du gouvernement juge utile de lui soumettre ;
- à faire toutes suggestions susceptibles de réaliser des économies, d'améliorer l'organisation des services de l'Etat et d'en assurer un fonctionnement rationnel.

B. RESSOURCES

En vue de l'exécution de ces missions, l'Inspection a pu recourir en 2016 aux services de 1 directeur, de 14 fonctionnaires de la carrière de l'inspecteur des finances, de 7 agents de la carrière du rédacteur, de 5 employés, de 3 salariés et de 1 huissier.

Après plus de trente ans à la tête de l'Inspection, le directeur M. Jeannot Waringo a fait valoir ses droits à la retraite à partir du 1^{er} novembre 2016. Pendant les mois de novembre à décembre 2016, M. Jean Olinger, Premier Inspecteur des finances, a assumé le rôle de Directeur faisant fonction jusqu'au 1^{er} janvier 2017, date à laquelle M. Reuter, Secrétaire général au Ministère des Finances jusqu'au 31 décembre 2016, a été nommé Directeur de l'Inspection générale des finances en remplacement de M. Waringo.

Le total des crédits inscrits au budget de l'Etat pour 2016 dans l'intérêt du fonctionnement de l'Inspection générale des finances s'élève à 3.160.206 euros.

C. AVIS DE L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES

Dans le cadre de ses missions prévues par la loi du 10 mars 1969, l'Inspection Générale des Finances a, au cours de l'année 2016, émis quelque 130 avis concernant les différents projets ou propositions des départements ministériels dont la réalisation est susceptible d'entraîner une répercussion sur les finances de l'Etat. Par ailleurs, l'Inspection a avisé quelque 200 demandes de dépassements de crédits et rédigé nombre de rapports dans le cadre de missions d'audit et/ou d'évaluation qui lui ont été confiées.

Parmi les responsabilités confiées aux inspecteurs des finances l'une d'elles consiste à représenter l'État dans des commissions, conseils d'administration et comités où les enjeux financiers sont significatifs. En tant que tel, l'inspecteur des finances suit les politiques publiques mises en place par les ministères, entretient le dialogue entre l'administration et l'Inspection, apporte sa capacité d'analyse et de proposition ainsi que son expertise sur les questions économiques et financières, la gestion publique et l'évaluation des politiques publiques.

D. 17^E ACTUALISATION DU PROGRAMME DE STABILITE ET DE CROISSANCE

Comme chaque année depuis l'introduction du Programme de stabilité et de croissance, l'Inspection générale des finances a participé activement à l'élaboration de la 17^{ième} actualisation du PSC qui a été finalisé le 29 avril 2016.

L'élaboration du Programme de stabilité débute en règle générale en janvier de chaque année par une réunion du Comité de prévision, composé des différents intervenants nationaux dans le semestre européen et se prolonge jusqu'en avril.

Un fait novateur a été la publication par l'Inspection générale des finances en avril 2016 d'une annexe nationale à la 17^{ième} actualisation du PSC.

Le document intitulé « Annexe à la 17^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2016-2020 » a pour objet de fournir des explications et des analyses détaillées au sujet des orientations pluriannuelles de la politique budgétaire du Gouvernement.

Cette annexe vise plus particulièrement à préciser les grandes lignes de la politique budgétaire en fixant les repères et les limites, par grandes catégories, pour l'élaboration du projet de budget pour l'année 2017 et du programme pluriannuel pour la période 2016-2020.

Il s'agit plus particulièrement des précisions concernant:

- les orientations pluriannuelles de la politique budgétaire ;
- la délimitation du secteur de l'Administration publique ;
- la trajectoire du solde structurel par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme ;
- l'évolution détaillée des recettes et dépenses de l'Administration publique.

Le tableau ci-après résume d'après les prévisions du programme de stabilité la trajectoire d'évolution du solde structurel par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme :

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB	en mio	en % du PIB
1) Solde nominal :												
Administration centrale	-207,4	-0,4%	-469,9	-0,9%	-988,5	-1,7%	-924,4	-1,5%	-901,3	-1,4%	-756,5	-1,1%
Administrations locales	123,9	0,2%	100,1	0,2%	158,5	0,3%	132,1	0,2%	117,0	0,2%	168,4	0,2%
Sécurité sociale	755,2	1,5%	778,4	1,4%	856,1	1,5%	878,4	1,4%	890,8	1,4%	867,9	1,3%
Administration publique	671,8	1,3%	408,6	0,8%	26,1	0,0%	86,1	0,1%	106,5	0,2%	279,7	0,4%
2) Solde structurel :												
Administration publique	-	2,3%	-	1,9%	-	0,6%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,6%

E. BUDGET 2017 ET BUDGET PLURIANNUEL 2016 A 2020

L'Inspection générale des finances a consacré une partie très importante de l'année écoulée à l'élaboration du budget de l'exercice 2017 et du budget pluriannuel 2016 à 2020.

Ces travaux commencent traditionnellement au mois de mars avec la mise au point de la circulaire budgétaire, se poursuivent avec l'examen contradictoire des propositions budgétaires avec les départements ministériels, la rédaction des questions à trancher par le Gouvernement, le suivi des réunions bilatérales, la préparation du Conseil de Gouvernement et se terminent par l'adoption définitive du projet de budget par la Chambre des députés au mois de décembre.

Le tableau ci-après présente le budget de l'exercice 2017 tel que voté le 23 décembre 2016 par rapport aux chiffres du budget voté de l'exercice 2016.

	2016 Budget	2017 Budget	Variations en %
Budget courant			
Recettes.....	12 976,4	13 153,7	+1,4%
Dépenses.....	12 174,6	12 701,0	+4,3%
Excédents.....	801,8	452,6	-
Budget en capital			
Recettes.....	90,2	90,2	-
Dépenses.....	1 330,2	1 393,8	+4,8%
Excédents.....	-1 240,0	-1 303,6	-
Budget total			
Recettes.....	13 066,6	13 243,9	+1,4%
Dépenses.....	13 504,8	14 094,9	+4,4%
Excédents.....	-438,2	-851,0	-

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

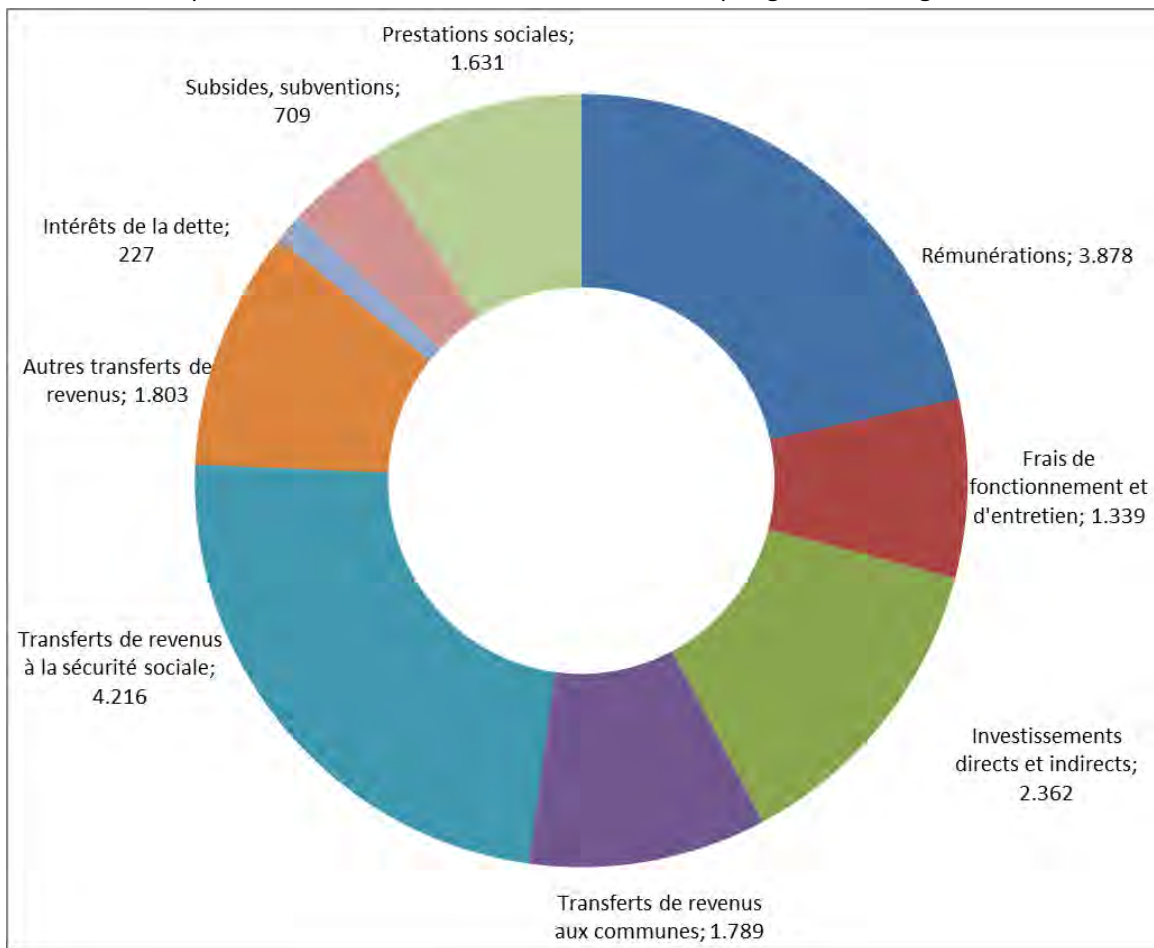
La loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2016-2020 a été votée le 23 décembre 2016.

L'évolution prévisible du solde de l'Administration publique se présente comme suit :

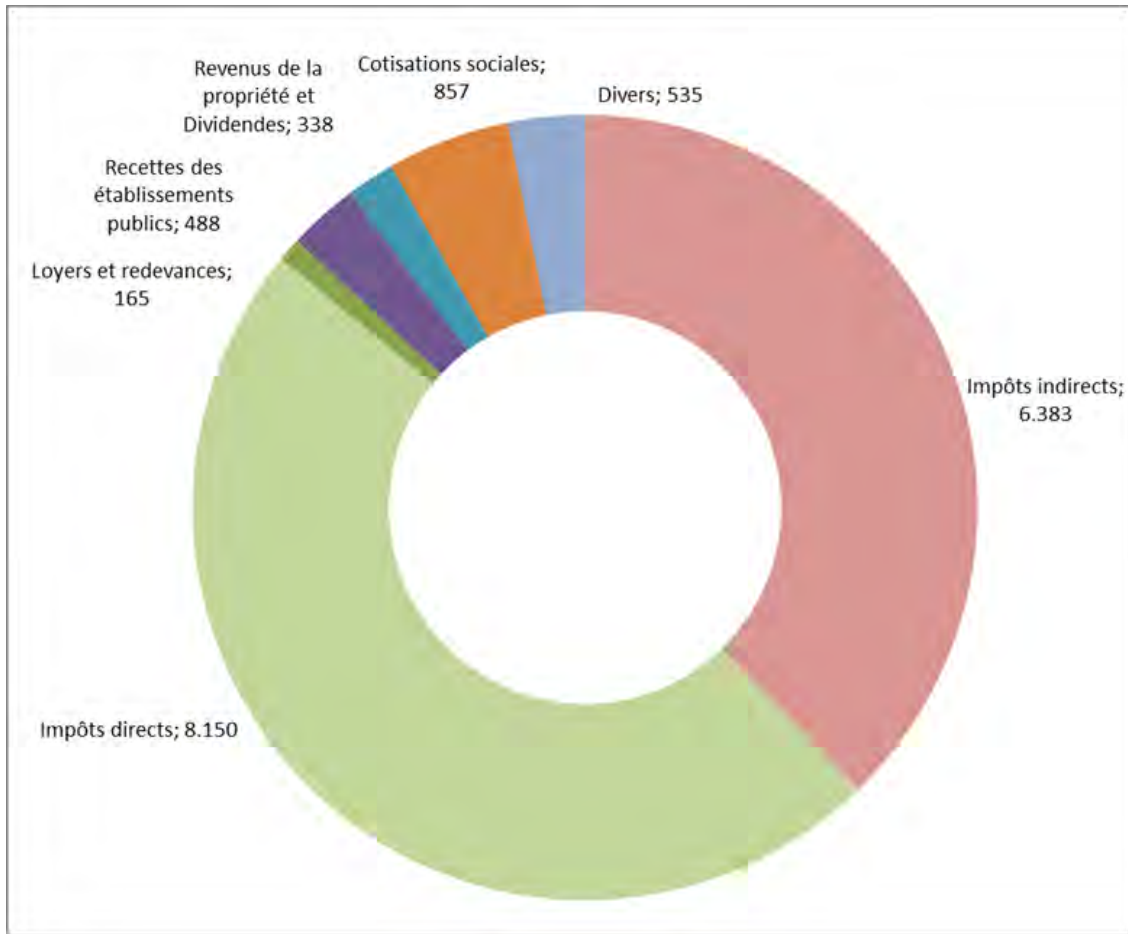
En % du PIB	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administration publique	1,0%	1,5%	1,5%	1,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,6%
Administration centrale	-1,0%	-0,3%	-0,3%	-0,8%	-1,8%	-1,7%	-1,4%	-1,0%
Administration locale	0,4%	0,3%	0,4%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
Sécurité sociale	1,6%	1,4%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,4%	1,3%

En millions	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administration publique	445,1	717,9	787,0	575,3	97,0	98,2	198,1	399,3
Administration centrale	-466,8	-141,2	-171,8	-423,1	-1 039,2	-1 017,0	-883,1	-646,0
Administration locale	168,6	150,9	209,9	181,0	253,0	207,1	172,0	170,7
Sécurité sociale	743,3	708,2	748,9	817,4	883,3	908,1	909,1	874,6

Dépenses de l'administration centrale en 2017 par grandes catégories :



Recettes de l'administration centrale en 2017 par grandes catégories :



Plus d'informations sont disponibles sur le site internet www.budget.public.lu

F. PAQUET D'AVENIR

A la demande du Gouvernement, l'Inspection a suivi la mise en œuvre des 258 mesures du paquet d'avenir tel que retenu fin 2014. Ce suivi a permis au Ministre d'Etat de répondre aux 24 questions parlementaires posées dans le cadre de l'implémentation du paquet d'avenir. Voici un extrait de la réponse fournie le 8 septembre 2016 :

Le détail des mesures de restructuration se présente comme suit en août 2016 :

(en millions d'euros)

Administration publique	2015 Compte	2016 Prév.	2017 Prév.	2018 Prév.	2019 Prév.	2020 Prév.
258 mesures retenues de la révision des dépenses	183	227	264	368	397	450

(en millions d'euros)

Administration publique	2015 Compte	2016 Prév.	2017 Prév.	2018 Prév.	2019 Prév.	2020 Prév.
Augmentation TVA ²	206	303	317	330	343	343
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire	84	100	15	5	2	2
Total des mesures	473	630	596	703	742	795

Les chiffres relatifs à l'exécution du Paquet d'Avenir tiennent compte de l'évolution du contexte économique et social ainsi que des réformes mises au point depuis sa mise en œuvre. Pour ce qui concerne 2015, on peut noter une exécution des mesures au-delà des prévisions. Dans les prévisions d'août 2016 on trouve le reflet par exemple de la suppression de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire dans le cadre de la réforme fiscale, de la réforme des finances communales ou du maintien dans le domaine de l'Etat des logements de services aux fins de leur affectation à l'hébergement de réfugiés. Par ailleurs, la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures a été décalée dans le temps dans l'intérêt notamment de la poursuite des discussions avec les partenaires sociaux. Le résultat escompté sera ainsi atteint en 2020.

Au-delà de l'analyse des mesures individuelles, on peut constater que l'élaboration et la mise en œuvre du Paquet d'Avenir ont engendré une prise de conscience et un infléchissement correspondant de la croissance des dépenses de l'Etat. Les projections jusqu'à 2020, soulignent l'impact structurel des mesures du Paquet d'Avenir sur les années à venir.

G. MISSIONS DANS LE CADRE DES FONDS EUROPEENS

A noter aussi que l'Inspection générale des finances a signé le 8 juin 1994 un protocole d'accord avec la Direction générale XX du contrôle financier de l'Union européenne. Cet accord vise à assurer dans le domaine des Fonds européens la coopération nécessaire entre l'Union européenne et les Etats membres en vue d'un contrôle efficace de l'utilisation des fonds alloués par l'Union européenne aux Etats membres.

Aux termes de cet accord, l'Inspection s'est engagée à effectuer des audits des programmes opérationnels ci-après : Fonds européen de développement régional, Fonds européen social, Fonds européen d'aide aux plus démunis, Fonds « Asile, migration et intégration », Fonds pour la sécurité intérieure, Fonds Interreg A Grande-Région, Fonds Interreg B Europe du Nord-Ouest, Fonds Interreg C Europe et Fonds ESPON.

Par ailleurs, l'Inspection est membre du service de coordination antifraude (« Antifraud Coordination Service » AFCOS) qui figure comme point de relais national avec l'Office européen de Lutte Anti-Fraude (OLAF). A ce titre, elle contribue considérablement à l'élaboration de la stratégie nationale de lutte anti-fraude.

² Estimations actuelles "cash" concernant l'impact budgétaire de la hausse des taux de TVA au 1er janvier 2015 (sans la mesure "logement", dont la période transitoire prendra fin seulement au 31.12.16)

Enveloppe totale des programmes opérationnels 2014-2020 en millions d'euros

		Total
L'IGF est autorité d'audit pour les fonds suivants:		
Fonds social européen	FSE	40,00
Fonds Européen de Développement Régional	FEDER	48,20
Programme de coopération transfrontalière dans la Grande Région	INTERREG V A	233,00
European Observation Network on Territorial Development and Cohesion	ESPN	48,60
Asylum, Migration and Integration Fund	AMIF	7,90
Internal Security Fund (Police + Borders)	ISF	7,50
Fonds européen d'aide aux plus démunis	FEAD	4,60
TOTAL A:		389,80

L'IGF est membre du groupe des auditeurs (GOA) pour les fonds suivants:		
Programme de coopération transfrontalière dans Europe du Nord-Ouest	INTERREG V B	649,00
Programme de coopération transfrontalière dans l'Europe	INTERREG V C	426,00
European exchange and learning programme promoting sustainable urban development	URBACT III	96,30
INTERreg - Animation, Coordination, Transfert	INTERACT	46,30
TOTAL B:		1 217,60

L'IGF est autorité compétente pour les fonds suivants:		
Fonds européen agricole pour le développement rural	FEADER	368,10
Fonds européen agricole de garantie	FEAGA*	35,00
TOTAL C:		403,10

TOTAL A+B+C:		2 010,50
---------------------	--	-----------------

***programme annuel de l'ordre de 35 millions d'euros par an**

Dans le cadre du FEAGA (Fonds Européen Agricole de Garantie) / FEADER (Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural), l'Inspection assume le rôle d'autorité compétente conformément aux dispositions de l'article premier, point 1. a) et b) du règlement d'exécution (UE) 908/2014 de la Commission du 6 août 2014.

En cette qualité, l'Inspection a établi le (troisième) rapport sur les résultats des activités de supervision du respect des conditions d'agrément par l'Organisme Payeur du Grand-Duché de Luxembourg (en l'occurrence le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs) conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement d'exécution (UE) 908/2014 de la Commission précité.

Ce rapport, couvrant les exercices 2013 (clos le 15 octobre 2013), 2014 (clos le 15 octobre 2014) et 2015 (clos le 15 octobre 2015), expose les résultats de la supervision permanente du respect des conditions d'agrément par l'Organisme Payeur et des principaux contrôles internes en place, des procédures visant

à garantir le respect de la réglementation communautaire et des procédures de protection des intérêts financiers de la Communauté européenne.

L'Inspection a procédé à la revue du respect des conditions d'agrément de l'Organisme Payeur précisées par le règlement (CE) 907/2014 de la Commission. Pour ce faire, elle a vérifié si l'Organisme Payeur offrait suffisamment de garanties pour que, conformément à l'article 7 du règlement (CE) 1306/2013 du Conseil, les paiements soient effectués de manière légale et régulière et soient convenablement comptabilisés. Afin d'atteindre cet objectif, l'Organisme Payeur doit remplir les conditions minimales d'agrément portant sur l'environnement interne, les activités de contrôle, l'information et la communication, et le suivi, fixées par la Commission conformément à l'article 8, paragraphe 1, point a).

Les travaux ont été effectués dans le respect des prescriptions de l'article 2 du règlement (CE) 908/2014 de la Commission ainsi que la ligne directrice n°1 relative à l'agrément de l'Organisme Payeur et de l'orientation relative à la supervision par les autorités compétentes de la continuité du respect des conditions d'agrément par les organismes payeurs. Le format du rapport correspond aux lignes directrices de la Commission et adopte une forme similaire au compte-rendu sur l'évaluation du système de contrôle interne et de la conformité avec les conditions d'agrément émis par l'organisme de certification.

Le rapport de suivi en question établi par l'Inspection en date du 28 juin 2016 a conclu qu'en « date du 15 octobre 2015, l'Organisme Payeur remplit toujours les conditions d'agrément conformément à l'article 7 du règlement (CE) 1306/2013 de la Commission. »

H. COOPERATION INTERNATIONALE

En outre, l'Inspection générale des finances se trouve chargée d'élaborer les prévisions budgétaires des dépenses effectuées par le Luxembourg dans le cadre des programmes européens relatifs aux fonds européens.

Signalons aussi que l'Inspection a participé en 2016, comme déjà au cours des années précédentes, sur le plan international aux réunions organisées par l'Union européenne et l'O.C.D.E. dans le domaine des questions budgétaires et économiques.

Par ailleurs, l'Inspection a su satisfaire des demandes importantes d'informations statistiques provenant d'organisations internationales comme le FMI, l'OCDE, l'Union européenne, de sociétés de rating comme Standard&Poor's et Moody's ainsi que d'institutions nationales comme le Conseil Economique et Social, la Cour des Comptes ou encore la Chambre des Députés.

De plus, l'Inspection a contribué en 2016 à la publication mensuelle des recettes et des dépenses de l'Administration publique conformément à la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

I. INFORMATIQUE

L'Inspection a également continué à assurer durant l'exercice 2016 un rôle moteur dans la mise en œuvre technique de la comptabilité de l'Etat en conformité avec la loi du 8 juin 1999.

Au cours de l'année 2016, son service « Informatique » a collaboré avec le Centre des technologies de l'information de l'Etat dans le cadre du projet de mise à jour de la version du progiciel sur lequel est basé le système informatique de comptabilité budgétaire de l'Etat. Le rôle de l'Inspection dans ce projet était de fournir le support fonctionnel nécessaire pour assurer la couverture des besoins métiers par la nouvelle version technique du système comptable déployée par le Centre des technologies de l'information de l'Etat. Dans le même esprit de modernisation du système comptable, le service « Informatique » a établi un plan de travail pour la refonte de certains composants logiciels de l'application sur base duquel le Centre des technologies de l'information de l'Etat a lancé un appel de candidatures pour une première phase d'un marché public portant sur le projet de réalisation. L'Inspection a également été impliquée dans la conception d'extensions fonctionnelles de ce système, notamment au niveau de l'intégration d'une solution pour la réception de factures électroniques dans le cadre de la transposition de la Directive 2014/55/UE du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics.

Au niveau de l'application budgétaire IGF-BAF son service « Informatique » s'est chargé de la mise en place d'un certain nombre d'améliorations dont notamment le développement d'un nouveau rapport permettant de documenter les modifications au niveau du budget pluriannuel au cours des différentes réunions bilatérales et du Conseil de Gouvernement.