

ANNEXES
RAPPORT D'ACTIVITE DU
MINISTERE DES FINANCES

Exercice 2018



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

- a) 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 ;
- b) 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 la demande du ministre ayant le budget dans ses attributions;
- c) 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 ;
- d) à donner son avis sur le dépassement des crédits non limitatifs ;
- e) à préparer les projets de programmation financière et budgétaire et collabore aux travaux de programmation économique et sociale ;
- f) 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 surveille l'exécution des programmes arrêtés ;
- g) à examiner toute autre question que le gouvernement en conseil ou un membre du gouvernement juge utile de lui soumettre ;
- h) 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 2018 aux services d'un directeur, de 15 fonctionnaires de la carrière de l'inspecteur des finances, de 5 agents de la carrière du rédacteur, de 5 employés, et de 2 salariés. En plus l'Inspection peut s'appuyer sur une équipe de 3 informaticiens du CTIE qui est plus particulièrement en charge de la tenue à jour du système informatique hébergeant la comptabilité de l'Etat tout en assumant une fonction de help desk vis-à-vis des utilisateurs répartis dans les différentes entités de l'Etat.

Monsieur Jean Olinger, Premier inspecteur des finances, engagé à l'Inspection générale des finances le 12 février 1979 a accompli son dernier jour de travail le 31 décembre 2018, suite à la démission honorable de ses fonctions qui lui a été accordée par arrêté grand-ducal avec effet au 1^{er} janvier 2019. Par ce même arrêté grand-ducal, le titre honorifique de ses fonctions lui a été conféré.

317

C. Avis de l'Inspection des finances

Dans le cadre de ses missions prévues par la loi du 10 mars 1969, l'Inspection des finances a, au cours de l'année 2018, émis quelque 185 avis concernant les différents projets ou propositions des départements ministériels et dont la réalisation est susceptible d'entraîner une répercussion sur les finances de l'Etat. Par ailleurs, l'Inspection a avisé quelque 360 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. 19^e Actualisation d Programme de stabilité 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 l'actualisation du PSC.

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. Il est à noter que le Comité de prévision a été institutionnalisé en Comité économique et financier national (CEFN) par le règlement grand-ducal du 9 octobre 2017.

Pour la troisième année, l'Inspection générale des finances a publié en avril 2018 une annexe nationale à l'actualisation du PSC.

Le document intitulé « Annexe à la 19^e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2018-2022 » 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 2019 et du programme pluriannuel pour la période 2018-2022.

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 des Administrations publiques.

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 :

	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	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....	-220	-0,4%	-587	-1,0%	-453	-0,7%	-352	-0,5%	+126	+0,2%	+202	+0,3%
Administrations locales	+81	+0,1%	+194	+0,3%	+228	+0,4%	+252	+0,4%	+329	+0,5%	+282	+0,4%
Sécurité sociale	+996	+1,8%	+1.040	+1,8%	+1.067	+1,7%	+1.155	+1,8%	+1.242	+1,8%	+1.251	+1,7%
Administration publique	+858	+1,5%	+647	+1,1%	+842	+1,4%	+1.055	+1,6%	+1.696	+2,5%	+1.735	+2,4%
2) Solde structurel :												
Administration publique	-	+2,2%	-	+1,2%	-	+1,0%	-	+1,2%	-	+2,2%	-	+2,4%

E. Préparation du projet de budget 2019, d'un projet de loi relatif aux « Douzièmes provisoires » et d'une note au Formateur

L'Inspection générale des finances a consacré une partie importante de l'année écoulée à la préparation du projet de budget 2019, d'un projet de loi relatif aux Douzièmes provisoires ainsi qu'une note au formateur.

Préparation du projet de budget 2019

Les procédures budgétaires usuelles (circulaire budgétaire, propositions budgétaires, examens contradictoires, rédaction des questions à trancher) ont été suivies jusqu'en juillet 2018. En tenant compte des élections d'octobre, le processus budgétaire a été interrompu après la rédaction des questions à trancher pour reprendre en janvier 2019.

Douzièmes provisoires

Afin de pouvoir assurer le fonctionnement des services publics au-delà de la fin de l'année budgétaire en cours et de permettre au nouveau Gouvernement de préparer, en toute sérénité, le projet de budget pour l'exercice 2019, le Gouvernement en place jusqu'en octobre 2018 a décidé de présenter le projet de loi 7387 relatif aux Douzièmes provisoires et qui a pour objet :

- d'ouvrir des crédits provisoires pour les quatre premiers mois de l'année 2019, à valoir ultérieurement sur le budget voté de l'Etat pour l'ensemble de l'exercice 2019 ;
- d'autoriser la perception des impôts directs et indirects existant au 31.12.2018 ;
- de proroger certaines dispositions de la loi budgétaire de l'exercice 2018.

Les crédits provisoires aussi appelés Douzièmes provisoires que ce projet de loi prévoit d'ouvrir pour une période maximum de 4 mois, ne seront plus valables à partir du moment où le projet de budget pour l'exercice 2019 aura été voté.

Note au Formateur

En tant que membre du CEFN, l'IGF a activement participé au cours des mois de juillet à octobre 2018 à l'élaboration d'une note présentant les perspectives économiques et financières à moyen terme à politique inchangée et destinée au Formateur du nouveau gouvernement issu des élections d'octobre 2018.

Les tableaux et graphiques ci-joint retracent les éléments principaux de cette note au Formateur.

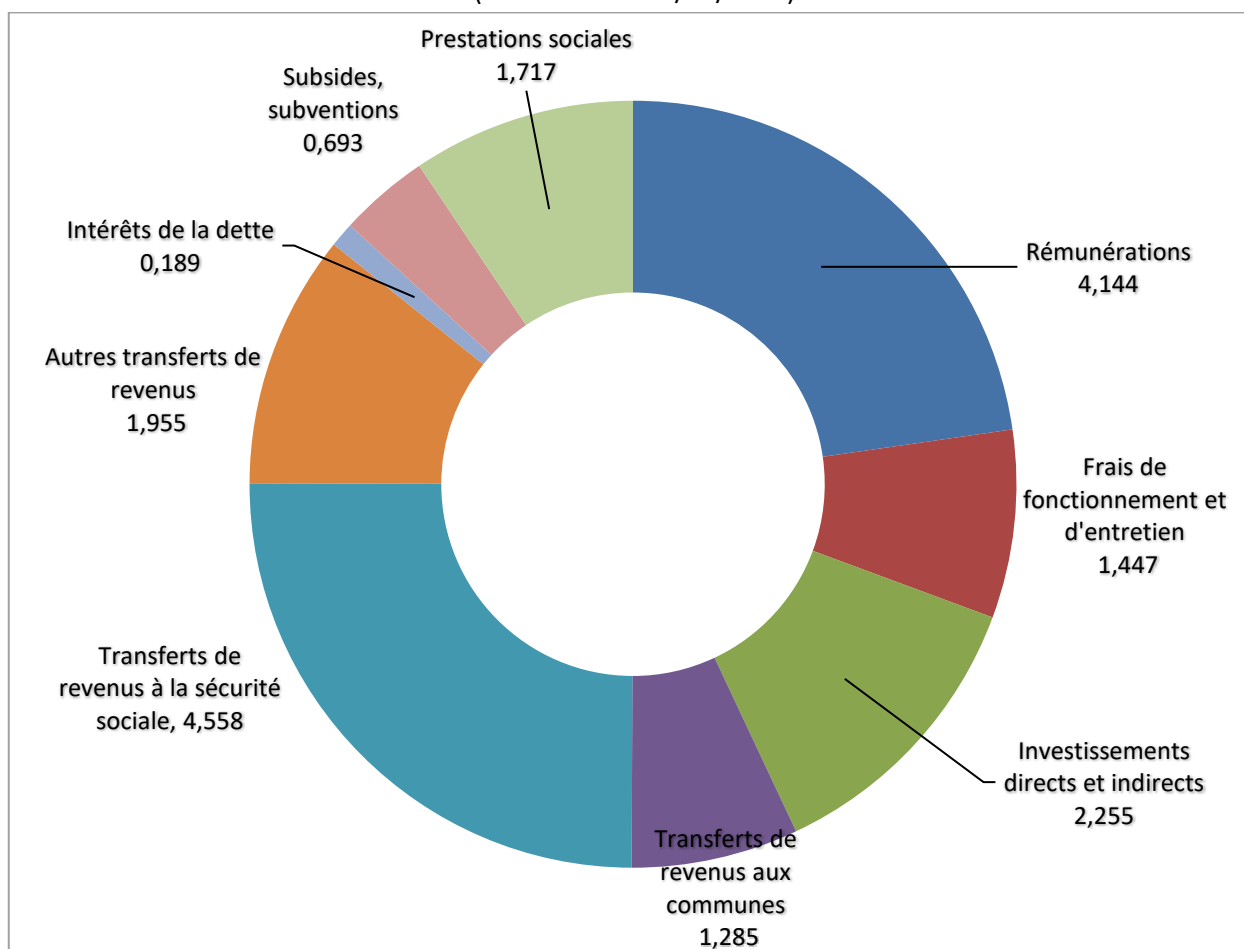
.

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

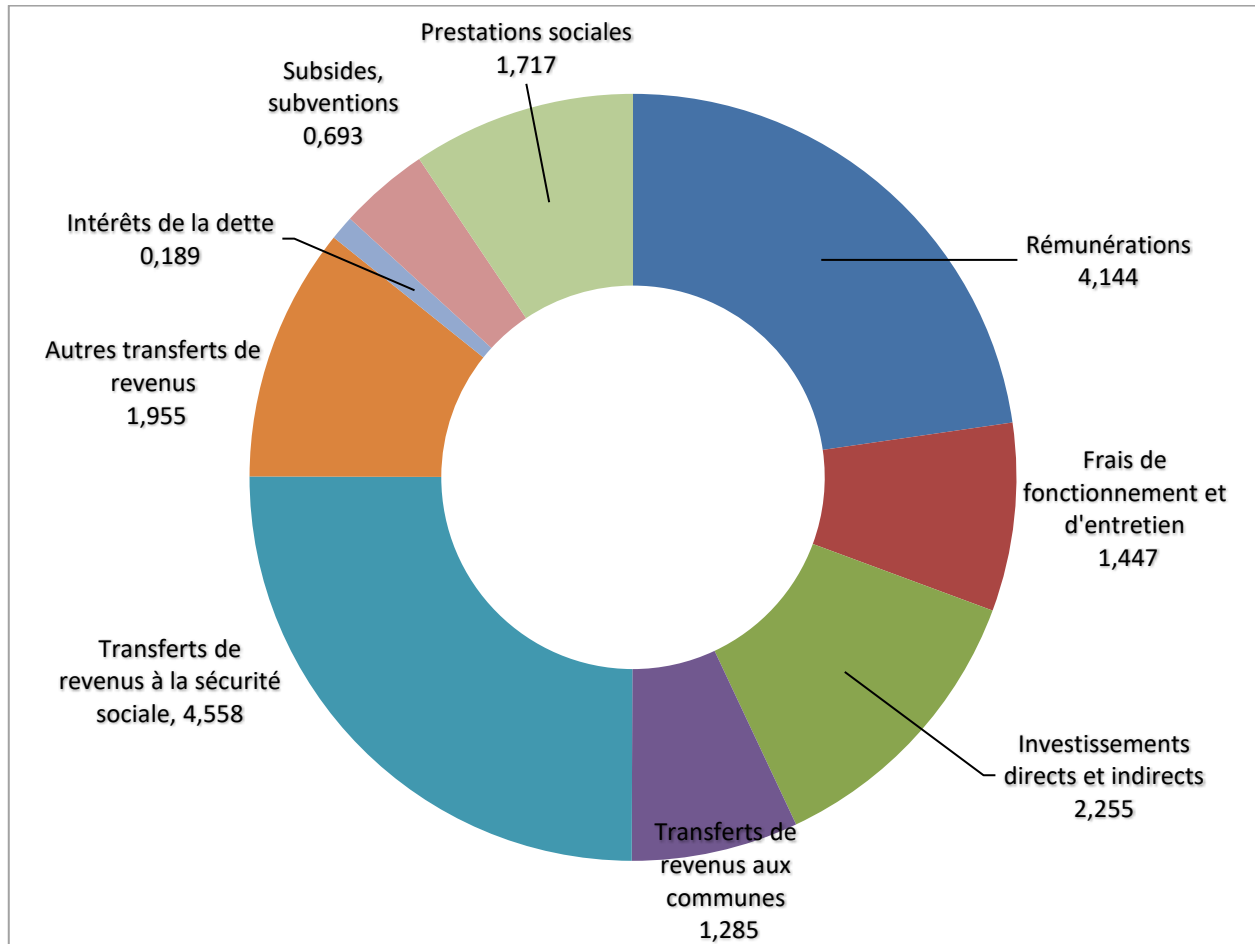
En % du PIB	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administration publique	1,3%	1,3%	1,6%	1,4%	1,6%	1,4%	1,2%	2,0%	2,2%
Administration centrale	-0,3%	-0,5%	-0,4%	-0,6%	-0,6%	-0,6%	-0,8%	-0,1%	0,2%
Administration locale	0,3%	0,4%	0,2%	0,1%	0,3%	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%
Sécurité sociale	1,4%	1,5%	1,8%	1,9%	1,9%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%

En millions	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administration publique	656	685	869	764	950	859	804	1.328	1.565
Administration centrale	-163	-262	-209	-344	-325	-377	-504	-97	124
Administration locale	138	198	133	82	178	228	266	327	299
Sécurité sociale	682	750	946	1.025	1.097	1.008	1.042	1.098	1.142

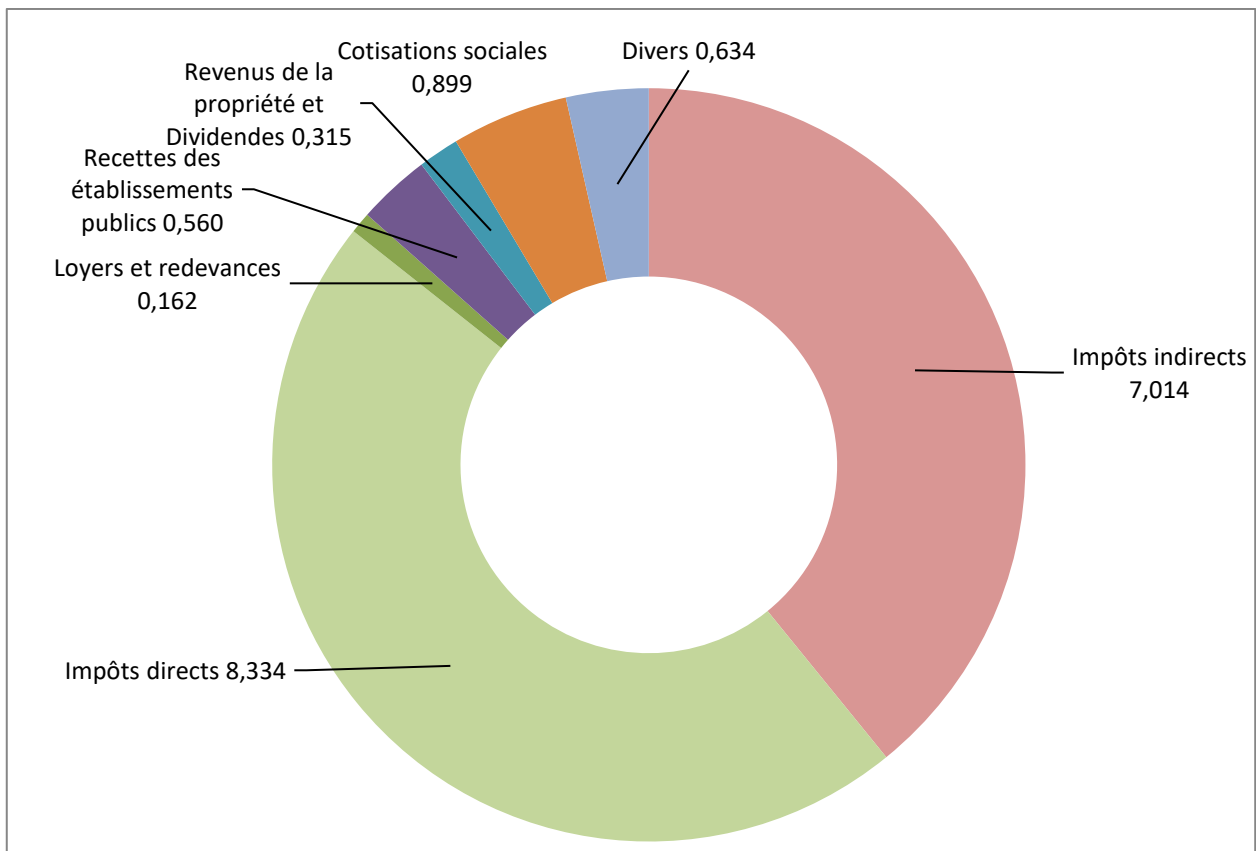
Dépenses de l'administration centrale en 2018 par grandes catégories (en millions d'euros) :
(Prévisions au 14/11/2018)



Recettes de l'administration centrale en 2018 par grandes catégories (en millions d'euros) :
(Prévisions au 14/11/2018)



Recettes de l'administration centrale en 2018 par grandes catégories (en millions d'euros) :
(Prévisions au 14/11/2018)



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

F. Rapprochement entre le solde administratif du budget de l'Etat et le solde du sous-secteur de l'Administration centrale d'après le Système européen des comptes 2010

Par le passé, la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire ainsi qu'un certain nombre d'autres acteurs impliqués ont critiqué le fait que la présentation des finances publiques selon deux méthodes de comptabilisation distinctes rende difficile l'analyse des dépenses et des recettes par le Parlement. Suite à la réunion conjointe de la Commission des Finances et du Budget et de la Commission de Contrôle de l'exécution budgétaire du 27 mars 2018, l'IGF a œuvré dans le sens du rapprochement entre la présentation des finances publiques suivant la méthode SEC 2010 et la présentation qui en est faite suivant les dispositions de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat.

Le budget de l'Etat tel qu'il est voté annuellement sur base de la législation budgétaire nationale (loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, en abrégé ci-après L99) se différencie en plusieurs points des prévisions pluriannuelles de l'Administration centrale arrêtées dans les lois de programmation financière pluriannuelle établies conformément aux règles du Système européen des comptes (en abrégé ci-après SEC2010). Une différence majeure résulte du fait que l'Administration centrale constitue un ensemble plus vaste que le périmètre du budget de l'Etat et comprend, en plus des recettes et des dépenses du budget de l'Etat, également les recettes et les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat ainsi que celles des organismes qui sont « contrôlés » ou financés majoritairement par l'Etat (établissements publics, services de l'Etat à gestion séparée, etc.).

Sans rentrer dans les détails techniques que l'Inspection doit considérer pour réduire autant que possible les écarts entre les deux méthodes de comptabilisation, il convient de rappeler que les propositions sur le rapprochement entre les 2 méthodes de comptabilisation sont à replacer également dans le contexte des réflexions et travaux menés régulièrement au niveau du Ministère des Finances et dans les enceintes internationales (UE, OCDE) sur la comptabilisation et sur les procédures budgétaires en matière de finances publiques.

Ces sujets restent d'actualité et il y a lieu de suivre de près les évolutions internationales en la matière et d'adapter régulièrement, sur base des expériences d'autres Etats et des besoins spécifiques du législateur et de l'exécutif les processus budgétaires et comptables.

G. Missions dans le cadre des Fonds européens

A noter aussi que l'Inspection générale des finances a signé le 8 juin 1994 un protocole d'accord avec la Direction générale 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.

(en millions d'euros)

Enveloppe totale des programmes opérationnels 2014-2020		Total
L'IGF est autorisé 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	ESPO	48,60
Asylum, Migration and Integration Fund	AMIF	21,03
Internal Security Fund (Police + Borders)	ISF	18,97
Fonds européen d'aide aux plus démunis	FEAD	4,60
Total A		414,40

(en millions d'euros)

L'IGF est membre du groupe des auditeurs (GOA) pour les fonds suivants :		Total
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

(en millions d'euros)

L'IGF est autorité compétente pour les fonds suivants :		Total
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		2.035,10

Dans le cadre du FEAGA (Fonds Européen Agricole de GARantie)/FEADER (Fonds Européen Agricole pour le DEveloppement 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 assuré la 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 précitée.

H. Coopération 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 2018, comme déjà au cours des années précédentes, aux réunions organisées sur le plan international 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 2018 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

Pendant l'année 2018, les activités de l'Inspection dans le domaine de l'informatique et des technologies de l'information se sont articulées autour de trois domaines principaux :

- Le système informatique « SIFIN » hébergeant la tenue de la comptabilité budgétaire de l'Etat en conformité avec la loi du 8 juin 1999 ;
- L'application d'élaboration budgétaire « IGF-BAF » ;
- La digitalisation des processus de travail au sein de l'Inspection.

Evolutions dans le contexte du système de comptabilité

Les principales améliorations apportées au cours de l'année 2018 dans le contexte du système de comptabilité budgétaire comprennent notamment :

- L'imputation budgétaire mensuelle des rémunérations principales des agents de l'Etat
L'Inspection a assuré la coordination entre les différents intervenants au projet (dont notamment le Ministère de la fonction publique, le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'Etat, la Direction du contrôle financier et la Trésorerie de l'Etat) et a réalisé l'analyse fonctionnelle détaillée dont l'implémentation technique a été prise en charge par l'équipe SIFIN du CTIE.
- La fusion des entités de gestion comptables distinctes de l'Administration de la navigation aérienne (ANA)
En raison d'un certain nombre de besoins spécifiques, notamment au niveau du reporting, l'Administration de la navigation aérienne (ANA) avait été présentée dans le système « SIFIN » sous la forme de deux entités de gestion comptables distinctes lors de son lancement en tant que service de l'Etat à gestion séparée en 2008. Suite à l'évolution au fil du temps de ces besoins et suite au déploiement de solutions alternatives, cette séparation n'était plus nécessaire et la fusion des deux entités permettait de simplifier et d'accélérer considérablement les processus comptables et administratifs de l'ANA. Par conséquent, un projet de fusion des deux entités comptables a été lancé en 2018 sur demande de l'administration concernée dont le pilotage et la réalisation ont été pris en charge par la division « Systèmes comptables » de l'Inspection, en collaboration avec le service « Finances » de l'Administration de la navigation aérienne et l'équipe SIFIN du CTIE. Les efforts communs ont permis à l'Administration de la navigation aérienne de démarrer l'exercice budgétaire 2019 sous la forme d'une seule entité comptable fusionnée.

- L'encadrement fonctionnel du projet d'innovation technologique ayant trait à la base de données

Dans le cadre de la modernisation des systèmes d'information de l'Etat basés sur le progiciel du fournisseur SAP, le CTIE a lancé au cours du deuxième trimestre un projet de migration de la base de données du système « SIFIN » vers un produit innovateur utilisant la technologie « in-memory » qui permet d'optimiser remarquablement la vitesse du système. La division « Systèmes comptables » de l'Inspection a participé à ce projet en effectuant les tests fonctionnels de premier niveau et en organisant l'implication d'environ soixante utilisateurs clé au niveau des tests de validation à la fin du projet.

Evolutions de l'application d'élaboration budgétaire

Dans le domaine de l'application d'élaboration budgétaire IGF-BAF, outre quelques améliorations ponctuelles, les travaux entrepris au cours de l'année 2018 se sont focalisés sur deux chantiers majeurs ayant comme objectif un élargissement significatif de la cartographie fonctionnelle couverte par le système, à savoir :

- L'intégration des fonctionnalités permettant l'élaboration du budget des douzièmes provisoires. L'analyse fonctionnelle de cette extension a été finalisée au cours du premier trimestre 2018 de sorte que l'implémentation a pu être effectuée au cours des trois mois suivants. Après avoir passé avec succès les tests d'acceptation, la solution a été déployée dans le système de production en temps utile pour la procédure d'élaboration des Douzièmes provisoires pour l'exercice 2019.
- L'extension de la couverture budgétaire à tous les Organismes rattachés à l'Administration centrale (OAC), notamment les établissements publics, services de l'Etat à gestion séparée et fonds spéciaux. Les travaux réalisés à ce sujet comportaient l'élaboration d'une conception détaillée de la solution cible, le déploiement d'un système de test dédié et la réalisation de plusieurs phases de tests d'intégration et d'acceptation. La date butoir pour le lancement en production de cette innovation majeure est prévue pour le deuxième trimestre 2019 en temps utile pour la procédure d'élaboration budgétaire pour l'exercice 2020.

Digitalisation et data

L'Inspection investit dans la digitalisation de certains de ses processus de travail. Une étape importante a été entamée avec un projet de mise en place d'un S.I. décisionnel à destination des agents de l'Inspection. Ce système offrira d'une part, un ensemble de tableaux de bord offrant un aperçu synthétique performant des nombreuses données générées au cours des différentes phases budgétaires et d'autre part, des outils rédactionnels permettant une automatisation partielle de certains aspects de la phase d'élaboration budgétaire. A cette fin, une analyse fonctionnelle détaillée a été réalisée au cours du quatrième trimestre de l'année 2018 avec l'assistance du CTIE et d'un prestataire externe spécialisé en la matière. Le cahier des charges résultant de cet exercice a donné lieu à un marché public en vue de la sélection d'un intégrateur chargé de l'implémentation de la première phase de l'outil au cours du premier trimestre 2019.

