

Commission de l'Exécution budgétaire

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 23 mars 2026

Ordre du jour :

1. Uniquement pour les membres de la Commission de l'Exécution budgétaire :
Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 26 novembre 2025, 27 novembre 2025 et 4 février 2026
2. Échange de vues avec des représentants du ministère des Finances sur la réforme du système financier et budgétaire

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Georges Engel (remplaçant M. Dan Biancalana), M. Franz Fayot, M. Marc Goergen (remplaçant M. Sven Clement), M. Claude Haagen, M. Fred Keup, M. Ricardo Marques (remplaçant M. Jeff Boonen), M. Georges Mischo (remplaçant M. Félix Eischen), Mme Octavie Modert (remplaçant Mme Françoise Kemp), M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, Mme Stéphanie Weydert, membres de la Commission de l'Exécution budgétaire

Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, M. Franz Fayot, M. Marc Goergen (remplaçant M. Sven Clement), M. Claude Haagen, M. Marc Hansen, M. Fred Keup, Mme Sam Tanson, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission des Finances

Ministère des Finances

M. Gilles Roth, Ministre des Finances

M. Nicolas Jost, Directeur « Affaires économiques et budgétaires »

M. Yves Clarens, Conseiller, Direction « Affaires économiques et budgétaires »

M. Jean-Claude Neu, Conseiller en affaires juridiques, Secrétariat général

Inspection générale des finances

M. Nima Ahmadzadeh, Directeur de l'Inspection générale des finances

Mme Cynthia Monteiro, Chef de projet

M. Jean-Charles Buttolo, Conseiller

Mme Cristel Sousa, Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Dan Biancalana, M. Jeff Boonen, M. Sven Clement, M. Félix Eischen, M. Patrick Goldschmidt, Mme Françoise Kemp, membres de la Commission de l'Exécution budgétaire

M. David Wagner, observateur délégué

M. Sven Clement, M. Patrick Goldschmidt, M. Laurent Mosar, M. Michel Wolter,
membres de la Commission des Finances

M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission de l'Exécution budgétaire

Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission des Finances

*

1. Uniquement pour les membres de la Commission de l'Exécution budgétaire : Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 26 novembre 2025, 27 novembre 2025 et 4 février 2026

La Commission de l'Exécution budgétaire approuve les projets de procès-verbal des réunions du 26 novembre 2025, 27 novembre 2025 et 4 février 2026.

2. Échange de vues avec des représentants du ministère des Finances sur la réforme du système financier et budgétaire

Le Président de la Commission de l'Exécution budgétaire, Monsieur Franz Fayot (groupe politique socialiste) prend la parole pour rappeler que la réforme du système financier et budgétaire figure au programme gouvernemental et que des premières étapes ont déjà été franchies, notamment avec l'introduction d'indicateurs liés au PIB du bien-être (ci-après « PIBien-être ») dans le cadre du dernier budget déposé. La présente réunion vise à échanger avec le ministère des Finances et l'Inspection générale des finances (ci-après « IGF ») sur l'état d'avancement des travaux afférents.

Monsieur le Ministre des Finances (ci-après « Ministre ») prend brièvement la parole pour confirmer son soutien à une adaptation progressive de la structure du budget et met en exergue qu'une telle réforme doit être menée en concertation avec la Chambre des Députés. Il insiste sur la nécessité de préserver la comparabilité des données budgétaires d'une année à l'autre et précise qu'une réforme du système financier et budgétaire doit, en tout état de cause, tenir compte des obligations du Luxembourg en la matière au niveau européen.

I. Présentation

1. Contexte et objectifs

Le Directeur de l'IGF prend la parole pour présenter d'abord le contexte général et les objectifs de la réforme. Il rappelle que l'OCDE a été mandatée pour analyser le cadre budgétaire luxembourgeois¹ et a formulé des recommandations visant à le rendre plus transparent, cohérent et efficace. L'IGF s'est appuyée sur ces recommandations pour définir une feuille de route réaliste et pragmatique, poursuivant les trois objectifs centraux suivants :

¹ Revue du système de finances publiques du Luxembourg, OCDE 2025 ; https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2025/02/revue-du-systeme-de-finances-publiques-du-luxembourg_1231f2a8/ff201060-fr.pdf.

- réduire les écarts récurrents entre les prévisions budgétaires et l'exécution effective, tant au niveau des recettes qu'au niveau des dépenses,
- améliorer l'efficacité des dépenses publiques et la qualité des informations afférentes,
- réduire la fragmentation excessive du cadre budgétaire actuel².

Cette réforme sera menée de manière pragmatique et progressive : il s'agit d'avancer pas à pas, en tenant compte des contraintes opérationnelles de l'IGF, notamment de la priorité permanente que constitue la préparation du budget annuel. Dans ce contexte, la digitalisation est identifiée comme un outil indispensable pour mener à bien cette réforme.

2. Aperçu des recommandations de l'OCDE et mesures envisagées

a. Gouvernance

L'IGF entend clarifier et compléter la législation budgétaire existante en introduisant certaines règles budgétaires. Dans ce contexte, des pistes ont déjà été évoquées relatives à l'introduction éventuelle d'un objectif à moyen terme au niveau national et d'une règle relative à la trajectoire des dépenses. Le directeur de l'IGF explique qu'il y a lieu aussi de revoir les rôles des différentes institutions intervenant dans le processus budgétaire comme le Conseil national des finances publiques, le STATEC, le ministère des Finances et l'IGF.

Plusieurs mesures en matière de gouvernance ont déjà été mises en œuvre, comme la transposition partielle de la directive européenne sur le nouveau cadre de gouvernance économique³ dans la loi budgétaire pour l'année 2026⁴. Des compléments pourraient encore s'avérer nécessaires. L'orateur relève, dans ce contexte, que la circulaire budgétaire pour l'exercice 2027 impose d'ores et déjà à chaque ministère de limiter la progression de ses crédits à 4,5%. Cette disposition constitue ainsi une base propice pour l'introduction d'une règle relative à la trajectoire des dépenses et ouvre la voie pour adopter un jour une structuration du budget basée sur une logique de dotations globales définies par enveloppes (approche *top-down*), en remplacement du système actuel ligne par ligne (approche *bottom-up*).

b. Performance

L'objectif est d'introduire progressivement une logique de gestion budgétaire orientée vers des résultats. Plusieurs initiatives sont déjà en cours :

- l'introduction d'un *tagging* des dépenses, notamment pour les dépenses contribuant à la digitalisation, au Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (ci-après « PNEC ») et au PIBien-être,
- la demande faite à chaque ministère pour identifier ses trois priorités politiques principales et de les assortir d'indicateurs de performance,
- étudier l'opportunité de lancer des projets pilotes visant à compléter les contrats de performance établis avec certains instituts avec des objectifs concrets à atteindre,

² Le budget actuel se compose d'un budget courant, d'un budget en capital et d'un budget des opérations financières. Par ailleurs, il admet des exceptions au niveau des principes budgétaires tels que l'annualité, la spécialité et l'universalité avec l'introduction des fonds spéciaux et des Services de l'État à gestion séparée (ci-après « SEGS »). Enfin, le budget est établi selon deux normes distinctes, à savoir une norme nationale conformément à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et une norme européenne dite « SEC 2010 ».

³ Directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

⁴ Article 30 de la loi du 19 décembre 2025 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026.

- adapter les fiches financières annexées aux projets de loi, afin d'y intégrer des éléments ayant trait à la budgétisation par objectifs.

Le directeur de l'IGF souligne que tant l'IGF que les ministères nécessitent d'un certain temps d'adaptation pour mettre en œuvre ces changements, l'enthousiasme pour mener ce type d'exercice n'étant pas encore généralisé.

c. Exécution budgétaire

L'IGF souhaite moderniser les modalités d'exécution du budget au sein des ministères en leur accordant plus de flexibilité en contrepartie de plus de responsabilité. Le modèle d'ores et déjà en place des SEGS, qui accorde aux entités concernées une certaine souplesse dans l'utilisation de leur dotation budgétaire, peut utilement servir comme base de réflexion. L'idée est donc d'accorder aux entités publiques une plus grande autonomie dans la gestion de leurs crédits, tout en les obligeant d'assurer eux-mêmes un contrôle rigoureux en interne. Un audit externe (par l'IGF et la Direction du Contrôle Financier) interviendrait donc *a posteriori*. Un projet pilote avec une administration volontaire sera envisagé avant toute généralisation de ce système.

L'IGF mène également des réflexions sur une meilleure maîtrise des crédits non-limitatifs et des transferts de crédits. Il sera en outre envisagé de rendre la présentation de la programmation des fonds spéciaux plus transparente afin d'en pouvoir assurer un suivi et un contrôle plus détaillé.

d. Transparence

Un effort particulier sera mis en œuvre pour rendre les documents budgétaires plus lisibles et accessibles, tout en assurant leur comparabilité d'une année à l'autre. La digitalisation y jouera un rôle important, en ce qu'elle rendra les données aisément disponibles aux acteurs concernés.

3. Calendrier et perspectives

Le directeur de l'IGF donne une indication des échéances envisagées pour la réforme :

- À court terme : amélioration de la qualité des indicateurs liés au PIBien-être ;
- Vers 2028 : présentation d'un cadre « SEGS élargi », avec possible lancement d'un projet pilote ;
- À l'horizon 2030 : mise en place d'une budgétisation par objectifs et déploiement d'une solution informatique.

Le Ministre propose que l'IGF prépare un projet d'une nouvelle structure budgétaire qui pourrait, dans un esprit de consensus, être encore discutée et avalisée par la Chambre des Députés au cours de la présente législature.

II. Échange de vues

Monsieur Fayot demande comment se déroule concrètement la collaboration avec les différents ministères pour l'identification des articles budgétaires en lien avec les indicateurs PIBien-être. Il note que certains ministères semblent encore peu familiarisés avec ce concept. En référence à une motion récemment renvoyée en commission parlementaire⁵, il interroge

⁵ Motion n°4695 relative à une dissociation des débats relatifs au budget annuel de ceux portant sur la programmation financière pluriannuelle.

en outre l'IGF sur la possibilité d'introduire une dimension pluriannuelle dans la budgétisation par objectifs, afin de dépasser la logique d'annualité et de permettre un suivi d'objectifs s'inscrivant dans la durée.

Le directeur de l'IGF répond que la procédure actuelle consiste à demander aux ministères d'identifier eux-mêmes les articles budgétaires ayant un impact sur les indicateurs du PIBien-être. L'orateur reconnaît que la logique adoptée par les ministères pour mener cet exercice diffère encore considérablement. Il réitère qu'un processus d'apprentissage est en cours et que l'IGF entend, dans un premier temps, surtout affiner la qualité des données avant de procéder, dans un deuxième temps, à des analyses concrètes d'impact.

Pour ce qui est de la deuxième question de Monsieur Fayot, le directeur indique, à titre personnel, que les débats relatifs au budget pluriannuel, en ce qu'il est déposé en même temps que le budget en automne, tendent à passer au second plan. Il précise que le budget pluriannuel constitue à l'heure actuelle en un exercice plutôt formel et que la fiabilité des prévisions au-delà de deux ou trois ans est limitée. Si une plus grande valeur devrait être accordée au budget pluriannuel, en prévoyant notamment son examen déjà au printemps, alors une telle initiative relève surtout d'une décision qui devra être prise au préalable au niveau politique.

Le Ministre confirme que la fiabilité des prévisions pluriannuelles décroît rapidement au-delà de deux à trois ans, notamment en raison de facteurs exogènes imprévisibles. Il indique toutefois que des comparaisons pluriannuelles par rapport aux grands agrégats établis selon les normes européennes sont possibles. Enfin, il souligne que la décision de modifier le calendrier de la procédure budgétaire appartient surtout à la Chambre des Députés.

Madame la Députée Sam Tanson (sensibilité politique « déi gréng ») prend la parole pour poser cinq questions :

- Premièrement, elle souhaite obtenir des précisions sur les modifications législatives envisagées dans le cadre de la présente réforme.
- Deuxièmement, elle interroge l'IGF sur les actions qu'elle met en œuvre pour familiariser les ministères à l'utilisation des nouveaux indicateurs de performance.
- Troisièmement, elle demande si un suivi des travaux de l'IGF par l'OCDE est prévu.
- Quatrièmement, elle demande dans quel sens la généralisation du modèle des SEGS constituera une rupture avec le système actuel et l'approche de contrôle de l'IGF.
- Cinquièmement, elle s'interroge sur la signification d'une disposition de la circulaire budgétaire pour l'exercice 2027, prévoyant la mise à zéro des avoirs des fonds spéciaux. Elle pose concrètement la question de savoir si cette disposition est susceptible d'impacter la mise en œuvre du PNEC.

Le Ministre répond que la règle relative à la trajectoire des dépenses de 4,5% s'applique à l'ensemble du budget de l'État central, y compris au Fonds climat et énergie, et précise que cette règle va nécessairement donner lieu à des arbitrages au niveau des ministères. Il met en exergue que cette règle n'entend pas remettre en cause certaines initiatives, mais implique que les dépenses doivent dorénavant être justifiées.

Sur le plan législatif, le directeur de l'IGF indique que des modifications de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat pourraient s'avérer nécessaires, mais que la priorité consiste à d'abord obtenir un consensus politique sur les concepts et les règles budgétaires avant de s'engager dans la rédaction d'avant-projets de loi. Dans un souci de pragmatisme, certaines mesures pourront être mises en œuvre sur base du cadre légal existant.

Concernant les indicateurs, des séances de questions-réponses ont d'ores et déjà été organisées par l'IGF. Pour l'instant, la participation des ministères à la démarche reste largement volontaire, même si l'IGF insiste tout de même pour que chaque ministère définisse des priorités au niveau de ses propositions budgétaires et les assortisse d'indicateurs.

S'agissant du modèle SEGS, le directeur de l'IGF indique qu'une réflexion est encore en cours sur les modalités à retenir. L'OCDE estime que ce modèle constitue une base intéressante, à condition d'y adosser des mécanismes de contrôle adéquats.

Sur la mise à zéro des avoirs des fonds spéciaux, l'orateur explique que cette mesure figure dans la circulaire budgétaire pour deux raisons : 1) rapprocher les dotations au profit des fonds spéciaux à la réalité de leurs dépenses et, 2) éviter l'accumulation d'avoirs non utilisés. Alors que cette disposition n'est pas nouvelle, elle a, en effet, été rendue plus explicite.

Sur la question du suivi des travaux de l'OCDE, le directeur précise que l'IGF est en contact permanent avec l'OCDE et que cette dernière est disponible pour accompagner l'IGF dans la mise en œuvre des recommandations. Le directeur renvoie également aux deux réunions qui ont eu lieu entre l'OCDE et les deux commissions parlementaires.⁶

Monsieur le Député André Bauler (groupe politique démocratique) s'interroge sur la manière de mesurer les indicateurs du PIBien-être, en ce qu'ils ne sont pas toujours aisément quantifiables. Dans ce contexte, il demande s'il est envisagé de recourir à l'intelligence artificielle pour identifier les dépenses afférentes.

Le directeur de l'IGF précise que le STATEC dispose d'une unité dédiée pour l'évaluation des indicateurs relatifs au PIBien-être. Il souligne que la collaboration avec le STATEC est essentielle pour développer à terme des analyses d'impact. Il précise que, dans un premier temps, des efforts seront employés pour consolider au mieux la base de données afférente pour ensuite, dans un deuxième temps, réaliser des analyses d'impact et assurer un suivi dans la durée.

À une question de Monsieur Fayot relative aux progrès réalisés dans l'échange d'information et la coopération avec le STATEC, le directeur reconnaît que des progrès restent à accomplir en matière d'accès aux données, notamment pour ce qui concerne le croisement d'informations administratives. Alors qu'une collaboration avec le STATEC est en cours, elle n'a pas encore abouti à des solutions opérationnelles à ce stade.

À une première question de Monsieur le Député Claude Haagen (groupe politique socialiste) relative aux champs d'application de l'objectif à moyen terme et de la règle relative à la trajectoire des dépenses de 4,5%, le directeur précise que le taux de 4,5% figurant dans la circulaire budgétaire s'applique aussi bien à l'État central qu'aux fonds spéciaux, SEGS et établissements publics (« dépenses consolidées »), tandis que la règle européenne relative à l'objectif à moyen terme couvre l'ensemble de l'Administration publique conformément aux normes SEC2010 (donc, Administration centrale, Administrations locales et Sécurité sociale). Ces deux périmètres ne sont donc pas directement comparables.

À une deuxième question de Monsieur Haagen relative à une simulation de l'objectif à moyen terme dans l'hypothèse où il serait encore en vigueur, le directeur confirme qu'un calcul formel a bel et bien été effectué et figure dans le dernier budget pluriannuel. Il précise toutefois que cet indicateur n'est plus pris en compte dans les discussions budgétaires au niveau européen et que sa pertinence est désormais limitée. Dans cette logique, des adaptations de la loi

⁶ Réunions de la Commission des Finances et de la Commission de l'Exécution budgétaire du 12 juillet 2024 et du 3 février 2025.

modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques pourraient s'avérer nécessaires.

Monsieur le Député Marc Hansen (groupe politique démocratique) s'interroge sur la mise en œuvre en pratique des contrats de performance calqués sur des objectifs, sachant que les instituts en question diffèrent considérablement dans leurs missions et leur fonctionnement. Il demande également si la réduction des crédits non-limitatifs ne risque pas d'entraîner davantage de dépassements budgétaires.

Le directeur de l'IGF tient d'abord à mettre en exergue que la mise en place de conventions prévoyant des indicateurs de performance s'est d'ores et déjà étendue à des domaines autres que la recherche (notamment dans le domaine culturel). Ensuite, il répond qu'on pourrait s'imaginer qu'un mécanisme incitatif pour atteindre les objectifs retenus pourrait prendre la forme d'une progression de la dotation au-delà de l'indexation.

Concernant les crédits non-limitatifs, le directeur souligne que l'objectif n'est pas une suppression de ce type de crédit mais plutôt une rationalisation. L'idée est de prévoir davantage de flexibilité à l'intérieur des volumes globaux, dans le but d'éviter à la fois les dépassements non maîtrisés et l'accumulation de crédits non utilisés.

À une nouvelle question de Monsieur Hansen sur la manière dont seraient gérées les réserves accumulées par les entités opérant sous le régime élargi des SEGS, le directeur confirme que c'est précisément l'un des points à définir dans le cadre de la réforme. Il s'agira notamment de fixer des plafonds de report et d'établir des règles d'utilisation des réserves, afin d'éviter des phénomènes comme le soi-disant « Dezemberfieber »⁷.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

⁷ Phénomène au niveau des administrations publiques consistant à dépenser l'intégralité du budget en fin d'année par crainte qu'il ne leur sera plus accordé l'année d'après.