

Commission des Finances

Commission de l'Exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 12 juillet 2024

Ordre du jour :

Uniquement pour les membres de la Commission des Finances :

1. 8444 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2025

8445 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028

- Désignation d'un rapporteur
2. Échange de vues avec des représentants de l'OCDE au sujet de la procédure budgétaire

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, M. Gilles Baum (remplaçant M. Patrick Goldschmidt), Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen, M. Sven Clement, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, Mme Sam Tanson, membres de la Commission des Finances

Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum (remplaçant M. Patrick Goldschmidt), M. Sven Clement, M. Félix Eischen, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, M. Max Hengel (remplaçant Mme Françoise Kemp), M. Fred Keup, M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, Mme Stéphanie Weydert, membres de la Commission de l'Exécution budgétaire

Madame Delphine Moretti, Senior Policy Analyst auprès de l'OCDE
Monsieur Nicolas End, Monsieur Dirk Kraan, Experts auprès de l'OCDE

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

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire
Mme Sarah Brock, de l'Administration parlementaire (Relations publiques)
M. Ben Guedes, stagiaire auprès de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Patrick Goldschmidt, M. Michel Wolter, membre de la Commission des Finances

M. Patrick Goldschmidt, Mme Françoise Kemp, membres de la Commission de l'Exécution budgétaire

*

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

*

Uniquement pour les membres de la Commission des Finances :

1. 8444 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2025

8445 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028

- Désignation d'un rapporteur

La Commission des Finances a désigné Madame la Députée Corinne Cahen (DP) en tant que rapportrice du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2025¹ et du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028².

2. Échange de vues avec des représentants de l'OCDE au sujet de la procédure budgétaire

Après quelques mots introductifs de la part de Monsieur le Président de la Commission de l'Exécution budgétaire, Franz Fayot (LSAP), une représentante de l'OCDE prend la parole pour expliquer que l'OCDE a été mandatée par le gouvernement luxembourgeois en vue de l'établissement d'une étude sur la procédure budgétaire du Luxembourg. L'objectif de la présente mission de l'OCDE au Luxembourg est essentiellement de collecter des informations auprès d'un certain nombre d'institutions luxembourgeoises concernées en la matière (dont le ministère des Finances et autres ministères sectoriels, le Conseil national des finances publiques (ci-après « CNFP »), la Cour des comptes, la Banque centrale du Luxembourg et la Chambre des Députés).

L'OCDE réalisera un rapport qui proposera des orientations pour moderniser le système luxembourgeois des finances publiques. Y seront également abordées la mise en œuvre du nouveau cadre de gouvernance économique par le Luxembourg et la simplification des contrôles dans le cadre de l'exécution du budget. Dans ce contexte, l'étude fera référence aux bonnes pratiques de l'OCDE, c'est-à-dire les pratiques d'application auprès des autres pays de l'OCDE. L'OCDE travaillera également sur des sujets d'inclusion, de climat et de genre et émettra des recommandations sur comment améliorer les études d'impact dans ces domaines. Enfin, l'étude fera également des propositions pour rendre l'information financière et budgétaire plus lisible et utile pour la Chambre des Députés, car l'utilisation de différentes normes comptables (nationales et européennes) semble générer en pratique des difficultés d'interprétation.

¹ Document parlementaire n°8444.

² Document parlementaire n°8445.

Monsieur Fayot reprend la parole pour signaler un certain nombre de faits au sujet de la procédure budgétaire, telle qu'en vigueur à l'heure actuelle :

- Les députés n'ont actuellement pas les moyens adéquats à leur disposition pour mener à bien leur mission de contrôle financier et budgétaire de l'État. Contrairement à l'exécutif, le parlement ne dispose pas d'assez de personnel spécialisé dans ce domaine et n'a pas le même accès aux informations que le ministère des Finances, qui est responsable pour l'élaboration du budget.
- Le calendrier de la procédure budgétaire est très serré, dans le sens où le projet de budget est généralement déposé en octobre et doit déjà être adopté en décembre. Pendant cette courte période, les députés assistent à une série de réunions en commission parlementaire et se voient transmettre un nombre important d'informations. Les avis des instances consultatives (p.ex. des chambres professionnelles, du CNFP, de la Cour des comptes ou encore du Conseil d'État) parviennent souvent assez tard.
- Alors que la cadence des travaux parlementaires relatifs au budget est très soutenue, elle l'est d'autant plus pour le rapporteur du budget qui est responsable pour l'élaboration du rapport de la Commission des Finances relatif à la loi budgétaire.

À la suite de ces constats, Monsieur Fayot pose un certain nombre de questions à l'attention des représentants de l'OCDE :

- Dans quelle mesure l'étude de l'OCDE se différenciera-t-elle de l'étude qui a déjà été réalisée en 2011³ ?
- De quels pays de taille similaire le Luxembourg pourra-t-il s'inspirer pour réformer son système financier et budgétaire ?
- Comment sera-t-il possible d'ajuster la définition du budget pour mesurer la croissance du Luxembourg de manière plus qualitative, c'est-à-dire en tenant compte des questions sociales, environnementales, d'égalité entre les genres, etc. ?

Pour donner suite à l'intervention de Monsieur Fayot, la représentante de l'OCDE donne les éléments qui suivent :

- Une partie des recommandations qui ont été émises en 2011 pourront être reprises dans le rapport qui sera élaboré. Cependant, il échet de constater que depuis 2012, bon nombre d'évolutions ont vu le jour au niveau de la méthodologie, de l'approche, mais aussi des objectifs poursuivis par les systèmes de finances publiques.
- En 2011, à l'aube de la crise financière, un grand focus a été mis sur l'introduction de règles communes de consolidation financière et budgétaire. Aujourd'hui, les préoccupations tournent plutôt autour de l'établissement de procédures budgétaires qui délivrent des résultats pour les citoyens et qui démontrent l'efficacité d'une politique budgétaire pour des sujets qui importent aux citoyens. Alors qu'il y a dix ans, on exigeait surtout une information financière complète, aujourd'hui les préoccupations tournent surtout autour d'une information budgétaire qui soit compréhensible par le citoyen et qui montre les résultats tangibles de la politique budgétaire sur sa vie. Par conséquent, les recommandations qui seront émises par

³ La procédure budgétaire au Luxembourg - Analyse et Recommandations, Groupe de travail des hauts responsables du budget, GOV/PGC/SBO(2011)8.

l'OCDE dans le cadre du nouveau rapport évolueront de manière à refléter ces nouveaux besoins.

- À la demande du ministère des Finances, l'OCDE prendra également en compte les efforts qui ont été réalisés en matière de digitalisation.
- Les recommandations de l'OCDE seront basées sur des bonnes pratiques dont l'efficacité est reconnue. Il est vrai qu'il y a dix ans, on parlait beaucoup de la loi organique relative aux lois de finances (ci-après « LOLF ») dans les pays francophones ou d'Europe continentale car, à l'époque, cette approche a été considérée comme une véritable révolution des systèmes de finances publiques. Alors que la LOLF a beaucoup changé depuis, il convient de noter qu'un tel système ne conviendrait qu'à des pays d'une certaine taille.
- Pour le Luxembourg, l'OCDE proposera des bonnes pratiques en fonction des thèmes qui seront abordés dans le rapport. Des pratiques intéressantes existent notamment aux Pays-Bas, en Suède, en Autriche et au Royaume-Uni. En ce qui concerne l'introduction de l'approche par les résultats, la France a, par exemple, récemment décidé que le parlement pourra proposer des indicateurs de performance à inclure dans la LOLF et dans les projets budgétaires de chaque ministère.
- Les recommandations tiendront également compte de la taille du Luxembourg et de ses contraintes en matière de ressources. L'OCDE s'inspirera dans ce contexte des pratiques de pays disposant d'une envergure économique similaire, comme l'Islande, l'Estonie, la Slovaquie ou le Portugal.
- La mise en œuvre de la nouvelle gouvernance économique au niveau européen sera un sujet clé dans le rapport. Bien que la Commission européenne ait établi les grandes lignes de cette nouvelle gouvernance économique, certaines modalités pratiques restent encore à définir. Au fur et à mesure que cette réforme sera implémentée à travers les pays européens, l'OCDE obtiendra une meilleure idée de la manière comment elle impactera les différents cadres nationaux.
- Le premier impact majeur de la nouvelle réforme de la gouvernance économique concerne la suppression de l'Objectif budgétaire à Moyen Terme (ci-après « OMT »). Ainsi, la question se pose si le Luxembourg devrait prendre l'initiative de se doter d'une règle budgétaire nationale. Selon les informations de l'OCDE, des discussions en la matière sont en cours au niveau du gouvernement. En tout état de cause, l'OCDE préconisera toujours l'établissement de règles budgétaires et de ce fait, il est vraisemblable que le rapport émettra également une recommandation dans ce sens.
- Le sujet de la croissance qualitative ne sera pas abordé dans le cadre de cette mission, car il entre dans le domaine de la macroéconomie qui implique d'autres expertises au sein de l'OCDE. Cela dit, la croissance qualitative, le bien-être, le climat, l'environnement et les politiques en faveur de l'égalité des genres sont des préoccupations qui existent également au niveau de la gouvernance et la gestion des finances publiques. Désormais, un certain nombre de systèmes de finances publiques prennent en compte ces préoccupations. La Nouvelle-Zélande a notamment élaboré un « Wellbeing Budget » où toute la présentation de l'information budgétaire vise à démontrer comment les décisions qui sont prises par le gouvernement supportent l'atteinte des objectifs de bien-être pour la population.

À une question de Monsieur le Député Claude Haagen (LSAP) relative à l'introduction d'études d'impact (sociales, économiques, culturelles, etc.) dans la documentation budgétaire, une représentante de l'OCDE répond qu'en principe les décisions budgétaires

(que ce soit pour un projet d'infrastructure, une nouvelle allocation, etc.) devront être en ligne avec les objectifs que le gouvernement s'est fixés au début d'une législature. Les études qui seront réalisées dépendront ainsi des domaines considérés comme prioritaires pour le gouvernement et où il estime important de pouvoir mesurer son impact. En tout état de cause et indépendamment des domaines choisis, l'information budgétaire doit être élaborée de sorte que le parlement puisse analyser les effets directs et indirects d'une politique publique.

En réponse à une question de Madame la Députée Sam Tanson (déi gréng) relative à des recommandations sur la fiabilité des prévisions budgétaires, une représentante de l'OCDE précise que le rapport abordera également cette question. L'exécution budgétaire en général et les déviations des chiffres effectifs par rapport aux prévisions budgétaires en particulier feront partie du périmètre de la revue.

Monsieur le Député André Bauler (DP) prend la parole pour demander comment il est possible de mesurer une politique budgétaire basée sur des objectifs, surtout si ces derniers sont définis de manière qualitative. Comment faire en sorte que ces estimations prennent en compte aussi bien les effets directs que les effets indirects d'une politique budgétaire ? Par ailleurs, comment un pays de petite taille comme le Luxembourg, aux ressources assez limitées, pourra s'organiser pour mettre en œuvre et évaluer de manière crédible une politique budgétaire axée sur des objectifs ?

En réponse à ces questions, la représentante de l'OCDE indique que dans la mise en œuvre d'un budget axé sur des objectifs, il est essentiel de réaliser de manière *ex ante* des études d'impact et de mettre en œuvre par après un système d'évaluation des performances des politiques publiques. Alors qu'il existe de nombreuses méthodologies permettant de mesurer l'effet direct et indirect d'une politique publique, l'oratrice ne peut, pour l'instant, pas encore se prononcer sur la méthode qui serait la plus adéquate pour le Luxembourg.

La question de savoir, 1) quel périmètre définir pour les évaluations des politiques publiques et 2) qui devrait avoir la charge de les évaluer, est au cœur de la revue de l'OCDE. L'OCDE comprend que certaines évaluations sont d'ores et déjà conduites par des organismes externes (p.ex. par la Cour des comptes). Sur base des informations qu'elle collectera, l'OCDE émettra des recommandations qui tiendront compte des contraintes du Luxembourg en termes de ressources.

Monsieur Fayot intervient pour suggérer que si une réforme de fond en comble du système financier et budgétaire s'avérerait trop lourde à mettre en œuvre au vu des contraintes inhérentes au Luxembourg, une alternative pourrait être de se concentrer, dans un premier temps, sur un ou deux sujets jugés prioritaires (p.ex. l'environnement, la lutte contre la pauvreté, etc.) et de réaliser un projet pilote de budget par objectifs pour ces seuls sujets.

À une question de Monsieur Fayot concernant la prise en compte de la résilience d'un pays dans un budget axé sur les performances, la représentante de l'OCDE explique que ce sujet sera abordé dans le cadre du rapport et, plus particulièrement, au niveau de la programmation pluriannuelle. En effet, la programmation pluriannuelle permet 1) d'établir une vue globale de la programmation financière pour mettre en œuvre une politique publique sur un horizon de trois à cinq ans et 2) de programmer la trajectoire budgétaire de sorte à permettre à un pays d'être résilient en cas de choc. Dans bon nombre de pays de l'OCDE, les budgets sont ainsi établis en tenant compte des provisions, des marges budgétaires et des quantifications de risques. Une telle approche permet à un État de programmer des dépenses qui pourront être déployées en cas de risque avéré. À titre d'exemple, les Pays-Bas établissent leur objectif de dette publique sur base de stress-tests macroéconomiques, permettant d'identifier le montant potentiel de dépenses supplémentaires en cas de risque avéré.

Madame la Députée Stéphanie Weydert (CSV) intervient pour poser trois questions :

- Quelles sont les bonnes pratiques desquelles le Luxembourg pourrait s'inspirer pour la mise en œuvre d'une réforme budgétaire ?
- Dans quelle mesure d'autres pays profitent-ils de leurs efforts de digitalisation pour gérer un budget axé sur des objectifs ?
- Quels pays ont aujourd'hui déjà mis en place un budget par objectifs et quelles sont les leçons qu'ils ont pu tirer de cette expérience ?

La représentante de l'OCDE prend la parole pour apporter les explications qui suivent :

- L'OCDE essaiera d'identifier dans l'ensemble des pays membres de l'OCDE quelles sont les pratiques qui seraient les plus pertinentes pour le Luxembourg. Dans ce contexte, elle s'inspirera plutôt des pays dont la taille est comparable à celle du Luxembourg.
- L'OCDE élabore à l'heure actuelle une étude sur le nombre de pays qui utilisent la budgétisation par objectifs. Alors que cette étude n'a pas encore été finalisée, on peut d'ores et déjà conclure qu'une très large majorité des pays utilise une telle approche pour l'élaboration de son budget. Néanmoins, les pays peuvent varier selon leurs approches : Des pays comme la France ont choisi une présentation de leur budget par programme avec des indicateurs de performance attachés à chaque programme. D'autres pays, comme les Pays-Bas, ont plutôt mis l'accent sur les procédures de revue de dépenses. Certains pays investissent beaucoup dans les procédures d'évaluation. Le Portugal, par exemple, a créé une agence gouvernementale dont la fonction est uniquement d'effectuer des évaluations de politique publique.
- En ce qui concerne les efforts de digitalisation, on constate que de nombreux pays travaillent sur ce sujet, mais sont très prudents en termes de communication car leurs initiatives se trouvent souvent encore dans des phases pilotes. La digitalisation et l'utilisation de l'intelligence artificielle requièrent d'avoir une bonne gouvernance des données. Il est donc impossible d'obtenir de bons résultats si on n'a pas des données de base qui sont, d'une part, fiables et, d'autre part, d'une taille suffisante.
- La digitalisation est particulièrement importante pour des pays de petite taille qui ont des contraintes au niveau du recrutement de personnel dans la fonction publique. Elle permet d'automatiser des tâches plus répétitives telles que, par exemple, le traitement des factures, les contrôles, etc. La France utilise notamment depuis plusieurs années des algorithmes pour identifier les factures à contrôler dans le cadre des procédures budgétaires. Cette approche permet ainsi de soulager les tâches des comptables dans la mesure où ils réalisent des contrôles sur des sélections assistées.
- À l'instar des contraintes financières qui pèsent sur les États, les problèmes démographiques et la concurrence accrue entre le secteur public et privé, il sera nécessaire de tirer parti des opportunités de la digitalisation.

À une première question de Madame Tanson relative à la présentation du rapport final de l'OCDE en commission parlementaire, le Directeur de l'IGF précise qu'un calendrier précis pour l'élaboration du rapport n'a pas encore déterminé. Toutefois, il va de soi que la Chambre des Députés sera impliquée dans le processus.

À une remarque de Madame Tanson relative à l'absence d'une pratique d'amender la loi budgétaire, la représentante de l'OCDE explique que le Luxembourg constitue une exception en la matière et qu'il faut nécessairement passer par une amélioration de la qualité des informations budgétaires afin de favoriser les débats dans le cadre du processus législatif.

L'oratrice poursuit en mettant en exergue qu'une des questions clés pour l'OCDE est de connaître la vision de la Chambre des Députés sur la clarté et l'utilité de la documentation budgétaire. Elle comprend, dans ce contexte, que la Chambre des Députés s'est d'ores et déjà dotée d'une Cellule scientifique qui réalise des études sur des sujets qui nécessitent une recherche scientifique plus poussée. Cela dit, l'oratrice pose la question de savoir si les députés auraient des suggestions de changements ou d'améliorations qui pourraient être apportées à la documentation budgétaire favorisant ainsi l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécutif ou bien permettant de supporter le travail de la Cellule scientifique.

Madame la Députée Diane Adehm (CSV) prend la parole pour expliquer que la Cellule scientifique se saisit d'un sujet seulement sur demande explicite et n'intervient pas d'office dans la procédure budgétaire. Les études qu'elle réalise abordent souvent des questions d'ordre juridique. L'oratrice tient néanmoins à souligner que la question de l'OCDE est très pertinente dans le sens où il existe un réel besoin d'impliquer, à côté d'acteurs comme la Cour des comptes, plus d'experts indépendants dans le cadre de la procédure budgétaire afin de supporter les députés dans leurs fonctions. La Cellule scientifique est encore assez récente et se dote de plus en plus d'experts issus de différents domaines.

Monsieur Fayot ajoute que très peu d'informations sont envoyées à la Chambre des Députés sur l'impact économique, environnemental ou social de la politique budgétaire. Le budget ne comporte pas non plus d'explications politiques sur les différents crédits budgétaires. Concrètement, les députés prennent connaissance des priorités gouvernementales à travers le discours du ministre des Finances et de l'exposé des motifs du projet de budget. Une approche plus qualitative des informations aurait certainement le mérite d'améliorer le débat politique.

À la suite de ces explications, la représentante de l'OCDE demande encore s'il existe un besoin d'améliorer la présentation des rapports infra-annuels relatifs à l'exécution budgétaire.

Monsieur Fayot explique qu'une présentation de la situation de l'exécution budgétaire est réalisée tous les trimestres au sein de la Commission de l'Exécution budgétaire et de la Commission des Finances. L'exercice consiste en un simple exercice de contrôle des chiffres effectifs par rapport aux prévisions budgétaires. Cette présentation aborde aussi bien les recettes que les dépenses et donne un état de la situation globale comptable de l'État. Cet exercice se déroule généralement sans débat politique.

Madame Adehm confirme que le débat politique se concentre surtout sur le budget et non pas sur le compte général. Au contrôle trimestriel relatif à la situation budgétaire s'ajoute également un contrôle semestriel de tous les grands projets d'infrastructure réalisés par l'État. Cet exercice se réalise également sans débat politique majeur, car un tel débat est en effet réalisé au niveau du budget, donc au moment où la Chambre des Députés donne autorisation au gouvernement pour réaliser ces dépenses.

L'oratrice met en évidence qu'à l'heure actuelle, le budget de l'État se présente sous forme de deux systèmes comptables, à savoir un système national (tirant sa base légale de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État) et un système européen des comptes datant de 2010 (SEC 2010). Étant donné que ces deux systèmes ne parviennent pas aux mêmes résultats, l'interprétation des chiffres budgétaires et financiers peut parfois porter à confusion. Alors que des efforts de rapprochement de ces deux

méthodes ont d'ores et déjà été entrepris par le passé par l'ancien ministre des Finances, Monsieur Pierre Gramegna, des divergences plus ou moins importantes persistent tout de même encore.

Enfin, l'oratrice précise encore que la Chambre des Députés, dans le cadre de sa fonction de contrôle de l'action gouvernementale, a également recours à l'expertise de la Cour des comptes.

Madame Tanson ajoute qu'en sus de la présentation générale du budget par le ministre des Finances, chaque ministre présente également les priorités de son ressort aux commissions parlementaires sectorielles. Ces présentations ne sont toutefois pas réalisées de manière uniforme.

En référence aux tableaux distribués aux députés dans le cadre du contrôle trimestriel de la situation budgétaire, Madame Tanson souligne encore qu'il est très difficile de retracer de manière détaillée les dépenses, car elles sont présentées de manière plus condensée.

À la fin de la discussion, les commissions retiennent encore qu'elles soumettront à l'attention des représentants de l'OCDE une réponse écrite aux questions qui ont été envoyées au préalable de la réunion⁴.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexe : Questions formulées par l'OCDE

⁴ Questions en annexe.

*Commission des finances et Commission de l'exécution
budgétaire*

1. Pouvez-vous nous expliquer le rôle et la composition des commissions ?
2. Les commissions parlementaires ainsi que les députés à titre individuel bénéficient-ils d'un appui suffisant pour la mise en œuvre de leurs travaux sur les questions budgétaires ?
3. Le calendrier parlementaire applicable aux questions budgétaires et comptables vous paraît-il satisfaisant ? Quels sont, à votre avis, les aspects à améliorer ?
4. Que pensez-vous de la façon dont le cadre budgétaire et comptable est organisé ? Quels sont, à votre avis, les aspects à améliorer ?
5. Jugez-vous satisfaisantes la qualité et l'utilité des documents budgétaires ? Quels sont, à votre avis, les aspects à améliorer ?
6. Jugez-vous satisfaisantes la qualité et l'utilité des comptes ? Quels sont, à votre avis, les aspects à améliorer ?
7. Quelles sont les informations relatives aux impacts des mesures budgétaires que le parlement s'attend à recevoir de la part du gouvernement dans la documentation budgétaire (impact économique, environnemental ou sur le plan du genre, par exemple) ?
8. Est-ce que les commissions ont publié des rapports que la mission de l'OCDE devrait consulter ?