

N° 8556
CHAMBRE DES DEPUTES

Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2024

*

Rapport de la Commission de l'Exécution budgétaire
08.12.2025

*

La commission se compose de : M. Franz FAYOT, Président-Rapporteur ; Mme Diane ADEHM, M. Guy ARENDT, M. André BAULER, M. Dan BIANCALANA, M. Jeff BOONEN, M. Sven CLEMENT, M. Félix EISCHEN, M. Patrick GOLDSCHMIDT, M. Claude HAAGEN, Mme Françoise KEMP, M. Fred KEUP, M. Gérard SSCHOCKMEL, Mme Sam TANSON et Mme Stéphanie WEYDERT, Membres.

Table des matières

I.	Considérations générales	3
A.	Base légale relative au contrôle de la Cour	3
B.	Antécédents des travaux	3
II.	Contexte relatif à l'exécution du budget pour l'année 2024.....	4
A.	Contexte économique	4
B.	Autres considérations.....	4
III.	Compte général de l'État pour l'exercice 2024 suivant la loi sur la comptabilité de l'État.....	5
A.	Balance du compte général de l'État de l'exercice 2024.....	5
B.	Situation globale de l'exécution du budget 2024	6
C.	Exécution des recettes pour l'exercice 2024.....	8
D.	Exécution des dépenses pour l'exercice 2024	9
E.	Budget pour ordre	10
F.	Transferts et dépassements de crédits.....	12
G.	Services de l'État à gestion séparée	16
IV.	L'impact budgétaire des paquets de mesures en réponse à la hausse des prix et pour la relance du marché du logement.....	17
V.	Fonds spéciaux.....	19
A.	Situation financière des fonds spéciaux de l'État.....	19
B.	L'évolution des recettes des fonds spéciaux de l'État.....	19
C.	L'évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'État.....	20
VI.	La dette de l'État central.....	22

A.	Emprunts nouveaux	22
B.	Remboursements	22
C.	Encours de la dette de l'État central.....	23
VII.	Le solde de l'Administration centrale.....	24
VIII.	Aperçu des constatations et des recommandations de la Commission.....	25
IX.	Commentaire des articles.....	28
X.	Texte proposé par la Commission.....	29

Table des illustrations

Tableaux

<i>Tableau 1 – Prévisions macroéconomiques vs. situation effective pour l'année 2024</i>	<i>4</i>
<i>Tableau 2 - Recettes et dépenses courantes, en capital et relatives aux opérations financières.....</i>	<i>5</i>
<i>Tableau 3 - Recettes et dépenses pour ordre</i>	<i>5</i>
<i>Tableau 4 - Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'État.....</i>	<i>6</i>
<i>Tableau 5 - Budget et compte 2024</i>	<i>6</i>
<i>Tableau 6 - Budget et compte 2024 hors opérations financières.....</i>	<i>7</i>
<i>Tableau 7 - Principales variations positives au niveau des recettes par rapport au budget voté 2024</i>	<i>8</i>
<i>Tableau 8 – Moins-values sur recettes courantes par rapport au budget voté 2024</i>	<i>9</i>
<i>Tableau 9 - Principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget voté 2024</i>	<i>10</i>
<i>Tableau 10 - Moins-values sur dépenses courantes par rapport au budget voté 2024</i>	<i>10</i>
<i>Tableau 11 - Dépassements principaux au niveau des dépenses en capital</i>	<i>14</i>
<i>Tableau 12 - Impact budgétaire des paquets de mesures (en millions d'euros)</i>	<i>17</i>
<i>Tableau 13 - Dépenses sous-estimées du Fonds d'équipement militaire</i>	<i>21</i>
<i>Tableau 14 – Dépenses surestimées du Fonds spécial pour le logement abordable.....</i>	<i>21</i>
<i>Tableau 15 - Dépenses surestimées du Fonds des routes</i>	<i>22</i>

Constatations

<i>Constatation 1 - concernant le budget pour ordre.....</i>	<i>11</i>
<i>Constatation 2 - concernant les transferts de crédits</i>	<i>13</i>
<i>Constatation 3 - concernant les crédits non limitatifs.....</i>	<i>14</i>
<i>Constatation 4 - concernant les services de l'État à gestion séparée</i>	<i>17</i>
<i>Constatation 5 - concernant l'impact budgétaire des mesures de relance du marché du logement.....</i>	<i>18</i>
<i>Constatation 6 - concernant les fonds spéciaux</i>	<i>22</i>
<i>Constatation 7 - concernant la dette de l'État central.....</i>	<i>23</i>
<i>Constatation 8 - concernant la réforme budgétaire.....</i>	<i>24</i>

I. Considérations générales

A. Base légale relative au contrôle de la Cour

En vertu de l'article 119, paragraphe 2, de la Constitution, « [l]a Cour des comptes soumet ses contestations et recommandations sur le compte général de l'Etat à la Chambre des Députés ».¹

Suivant l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, la Cour « établit chaque année un rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice précédent. Ce rapport peut également porter sur des constatations et recommandations relatives à des exercices budgétaires antérieurs. Il est transmis à la Chambre des Députés, accompagné des observations du Gouvernement ou de tout autre organisme concerné ».²

B. Antécédents des travaux

Le projet de loi 8556 portant règlement du compte général de l'exercice 2024 a été déposé à la Chambre des Députés par le Ministre des Finances, Monsieur Gilles Roth, en date du 18 juin 2025. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'un check durabilité ainsi que d'une première annexe reprenant article par article les paiements effectifs au cours de l'année 2024 et d'une deuxième annexe reprenant l'évolution de la situation financière des fonds spéciaux.

Le dépôt ainsi que l'examen du projet de loi ont été réalisés conformément aux articles 118 et 119 de la Constitution, de l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes et des articles 10, 11 et 12 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'État (ci-après « loi sur la comptabilité de l'État »). La date du dépôt du présent projet de loi à la Chambre des Députés et la transmission à la Cour des comptes (ci-après « Cour ») se situe dans le délai du 30 juin.³

L'avis du Conseil d'État a été rendu en date du 1^{er} juillet 2025.

Monsieur le Député Franz Fayot a été désigné rapporteur du projet de loi en date du 7 octobre 2025.

Le Ministre des Finances, Monsieur Gilles Roth, a présenté le projet de loi à la Commission de l'Exécution budgétaire (ci-après « Commission ») et à la Commission des Finances au cours de la réunion du 10 novembre 2025. L'examen de l'avis du Conseil d'État a eu lieu lors de la même réunion.

La Cour a présenté son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2024 (ci-après « Rapport général de la Cour ») en date du 10 novembre 2025.⁴ Ce rapport aborde les trois volets suivants :

1. le contexte économique ;
2. le compte général 2024 suivant la législation nationale ;
3. les fonds spéciaux de l'État.

Le présent rapport a été présenté et adopté lors de la réunion du 8 décembre 2025.

¹ Article 119, paragraphe 2, de la Constitution.

² Article 5, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

³ Délai fixé à l'article 11 de la loi sur la comptabilité de l'État.

⁴ Rapport général de la Cour, doc. parl. 8556-2.

II. Contexte relatif à l'exécution du budget pour l'année 2024

A. Contexte économique

Le tableau ci-avant compare les principales hypothèses macroéconomiques à la base de l'établissement du budget pour l'exercice 2024⁵ avec la situation effective selon les dernières prévisions du STATEC⁶.

Tableau 1 – Prévisions macroéconomiques vs. situation effective pour l'année 2024

	Prévisions 2024	Situation effective 2024
PIB en volume	2,0%	0,4%
Inflation (IPCN)	2,2%	2,1%
Emploi	1,3%	1,0%
Taux de chômage	5,9%	5,8%

Alors que dans le cadre de l'établissement du budget des recettes et dépenses de l'État pour l'année 2024, les prévisions de croissance tablaient sur une augmentation du PIB de +2,0%, force est de constater que le PIB n'a qu'effectivement augmenté de +0,4% selon les dernières prévisions du STATEC, faisant état d'une réelle stagnation de la croissance économique.

Le taux d'inflation a atteint +2,1% et était quasi identique aux prévisions macroéconomiques inscrites dans le cadre du projet de budget 2024, tablant sur un taux de +2,2%.

L'emploi a quant à lui progressé de +1,0% alors que les prévisions tablaient sur une croissance de +1,3%. Le taux de chômage s'est élevé à +5,8% et se trouve à un niveau quasiment égal à celui estimé dans le cadre des prévisions pour l'exercice 2024 (soit + 5,9%).

B. Autres considérations

1. Loi des « douzièmes provisoires »

À l'issue des élections législatives du 8 octobre 2023 et en attendant l'élaboration d'un budget définitif pour l'année 2024, la Chambre des Députés a voté la loi du 22 décembre 2023 relative au budget provisoire pour la période du 1^{er} janvier au 30 avril 2024⁷, communément dénommée loi des « douzièmes provisoires », afin d'autoriser le gouvernement à disposer des crédits nécessaires pour assurer, à politique inchangée, le fonctionnement des services publics au cours des quatre premiers mois de l'année 2024. Ces crédits provisoires sont devenus caducs avec le vote du budget définitif des recettes et des dépenses de l'exercice 2024 par la Chambre des Députés en date du 25 avril 2024⁸.

2. Délais comptables

L'article 30 de la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024 a dérogé à certains délais prévus dans la loi sur la comptabilité de l'État, ayant notamment comme effet de réduire la période complémentaire pour l'exercice budgétaire 2024.

⁵ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024, doc. parl. 8383-0, p.12.

⁶ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026, doc. parl. 8600-0, p.16.

⁷ Projet de loi relative au budget provisoire pour la période du 1^{er} janvier au 30 avril 2024, doc. parl. 8338.

⁸ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024, doc. parl. 8383.

Dorénavant, les opérations relatives à l'ordonnancement des dépenses peuvent être réalisées jusqu'au 31 janvier 2025 et les opérations relatives au paiement des dépenses peuvent être effectuées jusqu'au 28 février 2025.⁹

III. Compte général de l'État pour l'exercice 2024 suivant la loi sur la comptabilité de l'État

A. Balance du compte général de l'État de l'exercice 2024¹⁰

Suivant l'article 10, paragraphe 2, de la loi sur la comptabilité de l'État, le compte général de l'État « porte sur l'ensemble des recettes et dépenses de l'État par article budgétaire, ainsi que sur les fonds spéciaux, et est présenté suivant la même subdivision que le budget ».¹¹

Le compte général de l'exercice 2024 ainsi que le budget pour ordre affichent un résultat positif.

Tableau 2 - Recettes et dépenses courantes, en capital et relatives aux opérations financières

	Report du solde des recettes et dépenses (« réserve budgétaire ») de l'année précédente	-2 609 762 581,47 euros
I.	Recettes effectives	27 834 911 144,49 euros
II.	Dépenses effectives	26 441 537 203,49 euros
III.	Excédent de recettes	1 393 373 941,00 euros
IV.	Report du solde des recettes et dépenses (« réserve budgétaire »)	-1 216 388 640,47 euros

L'exercice 2024 dégage un résultat positif d'environ 1,4 milliard d'euros. En imputant ce résultat au solde cumulé des exercices clos antérieurs (« réserve budgétaire »), le report du solde des recettes et dépenses courantes, en capital et relatives aux opérations financières, repris au bilan financier de l'État à présenter par la Trésorerie de l'État, s'établit à -1,2 milliard d'euros.

Tableau 3 - Recettes et dépenses pour ordre

	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre de l'année précédente	20 501 693,28 euros
I.	Recettes pour ordre	8 182 618 567,06 euros
II.	Dépenses pour ordre	8 182 454 739,22 euros
III.	Excédent de recettes pour ordre	163 827,84 euros
IV.	Report du solde des recettes et dépenses pour ordre	20 665 521,12 euros

⁹ Article 30 de la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024.

¹⁰ Rapport général de la Cour, 2.1.1. Balance du compte général de l'État de l'exercice 2024, doc. parl. 8556-2, pp.15-16.

¹¹ Article 10, paragraphe 2, de la loi sur la comptabilité de l'État.

L'exercice 2024 dégage un excédent de recettes pour ordre de l'ordre de 163 827,84 euros.

Tableau 4 - Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'État

	Report du solde des recettes et dépenses de l'année précédente	3 982 776 369,62 euros
I.	Recettes	8 585 110 737,17 euros
II.	Dépenses	9 015 337 906,32 euros
III.	Excédent de dépenses	430 227 169,15 euros
IV.	Report du solde des recettes et dépenses	3 552 549 200,47 euros

Les fonds déposés à la Trésorerie de l'État constituent des fonds publics ou privés reçus en dépôt par l'État. L'excédent de dépenses s'élève à 430,2 millions d'euros.

B. Situation globale de l'exécution du budget 2024¹²

À la suite des élections législatives, un budget provisoire a d'abord été arrêté avec le vote de la loi du 22 décembre 2023 relative au budget provisoire pour la période du 1^{er} janvier au 30 avril 2024.¹³ À la suite du recours des douzièmes provisoires entre janvier et avril 2024, le budget définitif de l'année 2024 a été formalisé par la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024.¹⁴ La loi précitée n'a pas connu de modifications au cours de l'année 2024.

Par rapport au budget définitif de l'État de l'exercice 2024, les variations des recettes et dépenses enregistrées au compte général de l'État de l'exercice 2024 peuvent être résumées comme suit :

Tableau 5 - Budget et compte 2024

	Budget voté 2024	Compte général 2024	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	23 803 214 983	25 129 601 105,89	1 326 386 122,89	5,57
- en capital	187 246 600	162 950 488,43	-24 296 111,57	-12,98
- opérations financières	2 500 385 700	2 542 359 550,17	41 973 850,17	1,68
Total recettes (1)	26 490 847 283	27 834 911 144,49	1 344 063 861,49	5,07
Dépenses				
- courantes	22 953 887 011	22 641 027 539,98	-312 859 471,02	-1,36
- en capital	3 201 495 575	3 217 361 908,46	15 866 333,46	0,50
- opérations financières	564 439 100	583 147 755,05	18 708 655,05	3,31
Total dépenses (2)	26 719 821 686	26 441 537 203,49	-278 284 482,51	-1,04
Excédent (1) - (2)	-228 974 403	1 393 373 941,00	1 622 348 344	

¹² Rapport général de la Cour, 2.1.2. Situation globale de l'exécution du budget 2024, doc. parl. 8556-2, pp.16-25.

¹³ Projet de loi relative au budget provisoire pour la période du 1^{er} janvier au 30 avril 2024, doc. parl. 8338.

¹⁴ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024, doc. parl. 8383.

Le compte général de l'exercice 2024 affiche un excédent de recettes de 1,4 milliard d'euros, alors que le budget voté a tablé sur un excédent de dépenses de 229 millions d'euros. Il s'agit d'une différence de 1,6 milliard d'euros.

Les variations par rapport aux prévisions avancées dans le cadre du budget voté sont principalement dues aux facteurs suivants :

- une augmentation importante des recettes courantes de l'ordre de 1,3 milliard d'euros, induite entre autres par une progression au niveau des impôts généraux sur le revenu, de la taxe sur la valeur ajoutée et de la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (ci-après « UEBL ») en matière de droits de douane et d'accise¹⁵,
- une diminution des dépenses courantes de l'ordre de 312,9 millions d'euros par rapport au budget voté, induite entre autres par une baisse des subventions d'exploitation, des salaires et charges sociales, des achats de biens non durables et de services, des dotations de fonds de réserve et des transferts de revenus aux administrations privée¹⁶.

Dans le projet de loi déposé, il est précisé que la différence entre le compte général et le budget voté s'explique « *d'une part, par une maîtrise des dépenses et l'absence de tranche indiciaire au cours de l'année 2024 et, d'autre part, par la dynamique soutenue des recettes. Cette dernière s'illustre en particulier au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, tout comme au niveau de la taxe sur la valeur ajoutée. (...) La sous-exécution des dépenses au niveau de certains services publics, des versements au fonds pour l'emploi, de même que la quote-part à verser à l'Union européenne comme contribution assise sur le revenu national brut auront permis d'avoir une baisse des dépenses courantes de l'ordre de 312,9 millions d'euros. (...) L'amélioration du solde global par rapport au budget, de quelques 1 622,3 millions d'euros, s'explique ainsi dans une large mesure par des recettes fiscales plus élevées qu'initialement prévues, combinées avec un suivi rigoureux des dépenses, ayant abouti à une diminution de celles-ci de quelques 278,2 millions d'euros*

¹⁷ ».

Le tableau ci-dessous présente l'exécution du budget de l'exercice 2024 en faisant abstraction des opérations financières.

Tableau 6 - Budget et compte 2024 hors opérations financières

	Budget voté 2024	Compte général 2024	Variation	
			en valeur	en %
Recettes				
- courantes	23 803 214 983	25 129 601 105,89	1 326 386 122,89	5,57
- en capital	187 246 600	162 950 488,43	-24 296 111,57	-12,98
Total recettes (1)	23 990 461 583	25 292 551 594,32	1 302 090 011,32	5,43
Dépenses				
- courantes	22 953 887 011	22 641 027 539,98	-312 859 471,02	-1,36
- en capital	3 201 495 575	3 217 361 908,46	15 866 333,46	0,50

¹⁵ Pour plus de détails, voir Tableau 7 - Principales variations positives au niveau des recettes par rapport au budget voté 2024 du présent rapport.

¹⁶ Pour plus de détails, voir Tableau 10 - Moins-values sur dépenses courantes par rapport au budget voté 2024 du présent rapport.

¹⁷ Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2024, doc. parl. 8556-0, pp. 2-3.

Total dépenses (2)	26 155 382 586	25 858 389 448,44	-296 993 137,56	-1,14
Excédent (1) - (2)	-2 164 921 003	-565 837 854,12	1 599 083 148,88	

Le compte général de l'exercice 2024, hors opérations financières, affiche un excédent de dépenses de 565,8 millions d'euros, alors que le budget voté a tablé sur un déficit de 2,1 milliards d'euros. Il s'agit donc d'une différence de 1,6 milliard d'euros qui s'explique surtout par la hausse des recettes courantes de l'ordre de 1,3 milliard d'euros et de la baisse des dépenses courantes de 312,9 millions d'euros.

C. Exécution des recettes pour l'exercice 2024¹⁸

Le compte général pour l'exercice 2024 comprend des recettes courantes de 25,1 milliards d'euros, des recettes en capital de 163,0 millions d'euros et des recettes pour opérations financières de 2,5 milliards d'euros, soit un total de 27,8 milliards d'euros.

En termes de variations par rapport au budget voté pour l'année 2024 :

- les recettes courantes connaissent une plus-value de 1,3 milliard d'euros (+5,6%) ;
- les recettes en capital connaissent une moins-value de 24,3 millions d'euros (-13,0%) ;
- les recettes pour opérations financières connaissent une plus-value de 42,0 millions d'euros (+1,7%).

Les recettes totales effectives, opérations financières incluses, sont supérieurs à celles prévues au budget voté, de l'ordre de 1,3 milliard d'euros, soit +5,1%. En faisant abstraction des opérations financières réalisées en 2024, les recettes restent supérieures aux prévisions du budget définitif pour l'année 2024 de l'ordre de 1,3 milliard d'euros (+5,4%).

Les principales variations positives au niveau des recettes par rapport au budget voté 2024 se présentent comme suit¹⁹ :

Tableau 7 - Principales variations positives au niveau des recettes par rapport au budget voté 2024

Description	Montant de la variation
Impôt général sur le revenu : impôt sur le revenu des collectivités	651 858 390,34
Impôt général sur le revenu : impôt retenu sur les revenus de capitaux	241 005 834,01
Taxe sur la valeur ajoutée	217 368 122,40
Part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'UEBL en matière de droits de douane et d'accise	95 838 668,20
Impôt général sur le revenu : impôt retenu sur les traitements et salaires	71 601 987,91
Taxe d'abonnement sur les titres de société	58 776 287,53
Dividendes provenant de la participation de l'État dans le capital de sociétés de droit privé et de droit public	50 416 205,71
Produit de l'impôt de solidarité prélevé moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des collectivités	49 064 609,62

¹⁸ Rapport général de la Cour, 2.2. Recettes du budget 2024, doc. parl 8556-2, pp.26-32.

¹⁹ Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2024, Tableau 6 : Principales plus-values au niveau des recettes (variations > 25 millions d'euros), doc. parl. 8556-0, p. 9.

Produit d'emprunt nouveaux pour refinancement de la dette publique	39 500 000,00
Droits d'accise autonomes luxembourgeois sur les cigarettes	37 226 781,90
Retenue libératoire nationale sur les intérêts	33 080 852,39
Remboursements d'aides dans le cadre de la crise sanitaire : principal	32 802 923,05

Les principales variations négatives au niveau des recettes courantes par rapport au budget voté 2024 se présentent comme suit²⁰ :

Tableau 8 – *Moins-values sur recettes courantes par rapport au budget voté 2024*

Description	Montant de la variation
Impôt général sur le revenu : impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	-94 682 035,13
Union Européenne : recettes provenant de la facilité pour la reprise et la résilience (RRF)	-50 938 795,00
Impôt sur la fortune	-48 086 080,18

D. Exécution des dépenses pour l'exercice 2024²¹

Le compte général pour l'exercice 2024 comprend des dépenses courantes de 22,6 milliards d'euros, des dépenses en capital de 3,2 milliards d'euros et des dépenses pour opérations financières de 583,1 millions d'euros, soit un total de 26,4 milliards d'euros.

En termes de variations par rapport au budget voté pour l'année 2024 :

- les dépenses courantes connaissent une moins-value de 312,9 millions d'euros (-1,4%) ;
- les dépenses en capital connaissent une plus-value de 15,9 millions d'euros (+0,5%) ;
- les dépenses pour opérations financières connaissent une plus-value de 18,7 millions d'euros (+3,3%).

Les dépenses totales effectives, opérations financières incluses, sont inférieures à celles prévues au budget voté, de l'ordre de 278,3 millions d'euros, soit -1,0%. En faisant abstraction des opérations financières réalisées en 2024, les dépenses restent inférieures aux prévisions du budget voté pour l'année 2024 de l'ordre de 297,0 millions d'euros (-1,1%).

Les principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget voté 2024 s'élèvent comme suit²² :

²⁰ Rapport général de la Cour, Tableau 5 : Moins-values sur recettes courantes, doc. parl. 8556-2, p. 20.

²¹ Rapport général de la Cour, 2.3. Dépenses du budget 2024, doc. parl. 8556-2, pp.33-34.

²² Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2024, Tableau 4 : Principales variations au niveau des dépenses (variations > 25 millions d'euros), doc. parl. 8556-0, p. 5.

Tableau 9 - Principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget voté 2024

Description	Montant de la variation
Acquisition auprès de secteurs autres que le secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'État	147 020 009,70
Contribution de l'État au financement de la Mutualité des employeurs	84 100 000,00
Transfert vers la Belgique dans le cadre de l'UEBL en matière de droits de douane et d'accise	66 018 740,55
Acquisition auprès du secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'État	52 428 685,72
Amortissement de prêts et lignes de crédit contractés sous la garantie de l'État par le Fonds Belval	32 169 963,78
Frais en relation avec le premier équipement de surfaces louées	29 914 925,72
Alimentation du fonds de dotation globale des communes : participation dans le produit de la taxe sur la valeur ajoutée	27 024 068,94

Les principales variations négatives au niveau des dépenses courantes par rapport au budget voté 2024 se présentent comme suit²³ :

Tableau 10 - Moins-values sur dépenses courantes par rapport au budget voté 2024

Description	Montant de la variation
Versement au fonds pour l'emploi du produit des impôts de solidarité prélevés moyennant des majorations de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des collectivités	-78 290 397,15
Traitements et pensions des fonctionnaires, indemnités des employés et salaires des salariés de l'État ainsi que rémunérations d'autres agents publics en tout ou en partie à charge de l'État : dépenses supplémentaires résultant ou pouvant résulter de nouvelles mesures légales, réglementaires et contractuelles, de l'évolution de l'échelle mobile des salaires ainsi que du recrutement de personnel : dépenses diverses	-54 245 100,00
Quote-part à verser à l'Union européenne comme contribution assise sur le revenu national brut	-51 636 787,33
Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse – Enseignement fondamental : Rémunération de personnel	-48 684 453,31
Dotation de l'État à la Caisse pour l'avenir des enfants	-34 989 000,00
Services publics d'autobus et ferroviaires assurés par la S.N. des C.F.L. en exécution de la convention conclue avec l'État	-34 666 501,01

E. Budget pour ordre²⁴

Le budget pour ordre tient compte, d'une part, des recettes encaissées par l'État pour le compte de tiers et, d'autre part, au niveau des dépenses, des montants alloués aux tiers

²³ Rapport général de la Cour, Tableau 8 : Sous-exécution des dépenses courantes, doc. parl. 8556-2, pp.22-23.

²⁴ Rapport général de la Cour, 2.4. Budget pour ordre, doc. parl. 8556-2, pp.35-36.

destinataires. En d'autres termes, le budget pour ordre concerne des fonds qui ne font que transiter par la Trésorerie de l'État. Il s'agit donc d'opérations financières qui devraient être budgétairement neutres pour l'État.

Conformément à l'article 78, paragraphe 2, de la loi sur la comptabilité de l'État, si à la clôture définitive de l'exercice, les recettes excèdent les dépenses, le surplus peut être reporté à l'exercice suivant.²⁵ Selon l'article 78, paragraphe 3, de la loi précitée, les dépenses pour ordre ne peuvent en principe pas dépasser le montant des recettes correspondantes à la fin de l'exercice.²⁶

En ce qui concerne le compte général de l'État de l'exercice 2024, il est à constater que le budget des recettes et des dépenses pour ordre est en déséquilibre et affiche un excédent cumulé de recettes de 20,7 millions d'euros.

Constatation 1 - concernant le budget pour ordre

Constatations de la Cour

La Cour note que les reports des soldes en fin d'exercice ne sont pas tous opérés, alors que l'article 78, paragraphe 2, de la loi sur la comptabilité de l'État prévoit cette possibilité. La Cour renvoie dans ce contexte aux rapports de la Commission sur les projets de loi portant règlement des comptes généraux des exercices 2019 à 2023 précisant que la Commission « encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts entrepris d'ores et déjà en vue de la réduction du déséquilibre dans le budget pour ordre ». ²⁷

Prise de position du ministère des Finances²⁸

Dans le prolongement des observations formulées par la Cour sur le budget pour ordre dans ses renvois aux rapports de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire concernant les projets de loi portant règlement des comptes généraux des exercices 2019 à 2023, il a été procédé à des réductions supplémentaires du nombre d'articles de recettes et de dépenses pour ordre ainsi qu'à la suppression intégrale du budget pour ordre à compter de l'exercice 2026. Celui-ci est désormais remplacé par un nouveau dispositif : le « budget pour compte de tiers ».

Le budget pour compte de tiers reprend, sans modification, la gestion des opérations anciennement couvertes par le budget pour ordre, par lesquelles l'État encaisse et reverse des fonds pour le compte de tiers, sans impact net sur ses propres finances.

Contrairement au budget pour ordre, le budget pour compte de tiers est directement intégré au budget de l'État, ce qui permet de réduire la fragmentation des comptes publics et de renforcer la transparence. Cette intégration soumet également ce budget pour compte de tiers aux règles applicables au budget de l'État, contribuant ainsi à un meilleur contrôle.

Enfin, dans le cadre de la suppression du budget pour ordre, l'ensemble des soldes cumulés constatés à la fin de l'exercice 2025 – qu'ils soient positifs ou négatifs, y compris ceux qui n'auraient pas été régularisés en fin d'exercice 2024 – feront l'objet d'une régularisation à mener dès 2026 par les départements ministériels concernés.

Le nouveau budget pour compte de tiers est présenté au chapitre B du volume 1 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026²⁹.

²⁵ Article 78, paragraphe 2, de la loi sur la comptabilité de l'État.

²⁶ Article 78, paragraphe 3, de la loi sur la comptabilité de l'État.

²⁷ Rapports de la Commission relatifs aux projets de loi portant règlement des comptes généraux 2019 à 2022, doc. parl. 7667-3, 7848-3, 8039-3, 8258-3 et 8403-3.

²⁸ Rapport général de la Cour, II. La réponse du gouvernement, doc. parl. 8556-2, pp.65-66.

²⁹ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026, doc. parl. 8600-0, p.24.

Sa création est formalisée à l'article 13 dudit projet, modifiant la loi sur la comptabilité de l'État.³⁰

Constatations et recommandations de la Commission

La Commission prend note des recommandations de la Cour relatives au budget pour ordre ainsi que de la proposition du gouvernement d'adapter le cadre légal pour remédier à la situation. Dans ce contexte, elle prend note de la modification de l'article 3 et de l'abrogation de l'article 78 de la loi sur la comptabilité de l'État proposées dans le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026³¹. Sous réserve d'approbation du législateur, l'article 3 de la loi sur la comptabilité de l'État prendra la teneur qui suit :

« Art. 3. (1) Le budget de l'État se compose d'un budget des recettes et d'un budget des dépenses, d'un budget des recettes et des dépenses pour compte de tiers ainsi que d'un budget des recettes et des dépenses concernant les opérations financières.

(2) Les dépenses courantes et les dépenses en capital, les recettes courantes et les recettes en capital, ainsi que les recettes pour compte de tiers et les dépenses pour compte de tiers sont regroupées sous des titres distincts.

(3) Le budget est subdivisé en titres, chapitres, sections et articles.

(4) L'article budgétaire ne peut en principe couvrir que des recettes ou des dépenses de même nature économique. »

La Commission prend note de la suppression du budget pour ordre et de son remplacement par un budget pour compte de tiers entièrement intégré dans le budget de l'État. Selon le commentaire des articles du projet de loi précité, cette modification introduit implicitement un équilibre pluriannuel entre recettes et dépenses pour compte de tiers, plus conforme à la réalité économique et comptable des opérations en question.³²

F. Transferts et dépassements de crédits³³

1. Transferts de crédits

En vertu de la règle de la spécialité budgétaire, les crédits prévus par la loi budgétaire doivent être affectés à une dépense déterminée. Chaque crédit est une autorisation de dépense pour un objet et un montant déterminés dont l'excédent inutilisé à la fin de l'exercice devrait tomber en économie. Il existe toutefois des dérogations à ce principe :

- L'article 18 de la loi sur la comptabilité de l'État autorise l'ordonnateur à effectuer des transferts de crédits à l'intérieur d'une même section. Il fixe de même les règles et les conditions à observer en cas de transferts d'excédents de crédit d'un article budgétaire à un autre.³⁴

³⁰ Article 13 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026, doc. parl. 8600-0, p.150.

³¹ Article 13 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026, doc. parl. 8600-0, pp.150 et 133-134.

³² Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026, doc. parl. 8600-0, pp. 133-134.

³³ Rapport général de la Cour, 2.6. Exécution du budget des dépenses, doc. parl 8556-2, pp.41-44.

³⁴ Article 18, paragraphes 1^{er} et 2, de la loi sur la comptabilité de l'État.

- Toujours selon les dispositions de l'article 18 précité, les membres du Gouvernement sont tenus de transmettre au ministre ayant le budget dans ses attributions et au contrôleur financier copie des arrêtés de transfert indiquant la raison justificative de chaque transfert. De même, ces arrêtés sont à communiquer à la Chambre des Députés.³⁵
- L'article 8 de la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024 prévoit une dérogation à l'article 18, paragraphe 1^{er}, de la loi sur la comptabilité de l'État, en autorisant les transferts de crédit d'une section du budget des dépenses courantes à la section correspondante au budget des dépenses en capital. Le même article prévoit, en outre, une dérogation à l'article 18, paragraphe 2, de la loi précitée, en vertu de laquelle les transferts de crédits d'un article à l'autre dans la même section peuvent être opérés au cours de l'année 2024 sans l'autorisation du ministre ayant le budget dans ses attributions.³⁶

Constatation 2 - concernant les transferts de crédits

Constatations de la Cour

La Cour constate que pour l'exercice budgétaire 2024, le montant des majorations de crédit par voie de transfert s'élève à 10,3 millions d'euros. Le montant des sommes effectivement liquidées à la suite des opérations de transfert s'élève à 6,7 millions d'euros.

La Cour a passé en revue les raisons justificatives invoquées à la base de 134 arrêtés de transfert. Dans 18 cas, les justifications des décisions de transfert n'ont pas été suffisamment motivées. Ces arrêtés de transfert se limitaient souvent à indiquer une insuffisance de crédit sans aucune autre justification supplémentaire. Dans bien des cas, les motivations à la base des décisions de transfert ont acquis un caractère standardisé.³⁷

Prise de position du ministère des Finances³⁸

Concernant les transferts de crédits, la Cour relève 18 arrêtés de transfert (parmi 134) dans lesquels les justifications des décisions de transfert n'ont pas été suffisamment motivées. Le ministère des Finances rappellera à toutes les entités concernées de fournir autant de détails que possible sur les raisons de leurs demandes de transferts de crédits.

Constatations et recommandations de la Commission

La Commission prend note du constat de la Cour relatif à la motivation insuffisante de 18 transferts de crédits. La Commission constate que la majorité, à savoir 14 cas, est attribuable au Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse.

Au vu de ce qui précède et à l'instar des recommandations analogues émises à l'occasion des rapports relatifs aux comptes généraux des années précédentes, la Commission tient

³⁵ Article 18, paragraphes 5 et 6, de la loi sur la comptabilité de l'État.

³⁶ Article 8 de la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024.

³⁷ Tableau 20 : Transferts de crédits – motivation insuffisante, Rapport général de la Cour, doc. parl. 8556-2, p. 42. Pour plus d'informations sur les transferts de crédits réalisés au cours de l'exercice 2024, voir :

- Rapport général de la Cour, Tableau 25 : Les crédits destinés à l'acquisition de biens meubles durables majorés par voie de transfert supérieur à 10 000 euros, doc. parl. 8556-2, pp. 54-55.
- Rapport général de la Cour, Tableau 26 : Les crédits surestimés ayant fait l'objet de transferts supérieurs à 50 000 euros, doc. parl. 8556-2, pp. 55-57.
- Rapport général de la Cour, Tableau 27 : Les crédits sous-estimés ayant été majorés par voie de transfert supérieur à 50 000 euros, doc. parl. 8556-2, pp. 58-59.
- Rapport général de la Cour, Tableau 28 : Les crédits transférés dépassant au moins 90% du crédit voté, doc. parl. 8556-2, pp. 59-60.

³⁸ Rapport général de la Cour, II. La réponse du gouvernement, doc. parl. 8556-2, p.66.

à rappeler l'obligation des ministères de respecter les dispositions de la loi sur la comptabilité de l'Etat. Étant donné que les transferts de crédit constituent une dérogation au principe de spécialité du budget, la Commission estime que le recours à une telle pratique 1) ne doit pas revêtir un caractère habituel et standardisé et 2) doit en tout état de cause être dûment motivé.

2. Crédits non limitatifs et dépassements

De manière générale et en vertu de l'article 16, paragraphe 1^{er}, de la loi sur la comptabilité de l'Etat, les crédits budgétaires ont un caractère limitatif et « ne permettent le paiement de dépenses que jusqu'à concurrence du montant voté ».³⁹

L'article 16, paragraphe 2, de la loi sur la comptabilité de l'Etat précise toutefois que les « articles budgétaires peuvent être dotés de la mention "crédit non limitatif" lorsqu'ils concernent des dépenses obligatoires en vertu de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles ou à titre d'autres dépenses, résultant de facteurs externes indépendants de la volonté de l'ordonnateur ».⁴⁰

Constatation 3 - concernant les crédits non limitatifs

Constatations de la Cour

Pour ce qui concerne les crédits non limitatifs, la Cour constate ce qui suit :

- Le montant total des autorisations de dépassement de crédits non limitatifs de l'exercice 2024 s'élève à environ 794,2 millions d'euros, dont 492,3 millions d'euros pour le budget des dépenses courantes, 259,1 millions d'euros pour le budget des dépenses en capital et 42,7 millions d'euros pour le budget des dépenses pour opérations financières.
- Le montant total des liquidations effectuées sur base de ces autorisations de dépassement de crédits non limitatifs s'élève à 743,9 millions d'euros, dont 453,9 millions d'euros pour le budget des dépenses courantes, 247,3 millions d'euros pour le budget des dépenses en capital et 42,7 millions d'euros pour le budget des dépenses pour opérations financières.
- Le montant des liquidations à charge du budget des dépenses courantes et regroupées dans la classification administrative sous le code comptable 11 « salaires et charges sociales » s'élève à 73,4 millions d'euros. Pour l'ensemble des autres opérations du budget des dépenses courantes, le montant des liquidations s'élève à environ 380,5 millions d'euros.
- Au niveau du budget des dépenses en capital, 92,73% du montant global des dépassements effectivement utilisés concernent trois articles :

Tableau 11 - Dépassements principaux au niveau des dépenses en capital⁴¹

Description	Crédit voté (1)	Paiements effectifs (2)	Dépassement utilisé (2) – (1)
Acquisition auprès de secteurs autres que le secteur des administrations publiques	55 000 000	202 020 009,70	147 020 009,70

³⁹ Article 16, paragraphe 1^{er}, de la loi sur la comptabilité de l'Etat.

⁴⁰ Article 16, paragraphe 2, de la loi sur la comptabilité de l'Etat.

⁴¹ Rapport général de la Cour, Tableau 21 : Crédits budgétaires des dépenses en capital dépassés de plus de 5 millions d'euros – exercice 2024, doc. parl. 8556-02, p. 44.

Pour plus d'informations relatifs aux crédits non limitatifs, voir Rapport général de la Cour, Tableau 29 : Crédits non limitatifs dépassés de plus de 75%, doc. parl. 8556-02, pp. 60-64.

d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'Etat			
Acquisition auprès du secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'Etat	8 000 000	60 428 685,72	52 428 685,72
Frais en relation avec le premier équipement de surfaces louées	10 000 000	39 914 925,72	29 914 925,72

Prise de position du ministère des Finances⁴²

À la demande de la Commission⁴³, le ministère des Finances a transmis les informations qui suivent, en lien avec les dépassements susvisés :

- « *Acquisition auprès de secteurs autres que le secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'Etat* » : Plus de 172 millions d'euros ont été payés au cours de l'exercice 2024 dans le cadre de l'acquisition du bâtiment TWIST à Esch-Belval (62,6 M) et du bâtiment K22 au Kirchberg (110,3 M) ;
- « *Acquisition auprès du secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'Etat* » : Plus de 52 millions d'euros ont été payés pour l'Ecole primaire à Differdange (EIDD) (34,4 millions d'euros) et pour le nouveau commissariat de police à Differdange (18,5 millions d'euros) ;
- « *Frais en relation avec le premier équipement de surfaces louées* » : Si environ 40 millions d'euros ont été payés en 2024, les nouveaux engagements sur ce poste en 2024 s'élevaient à un total d'environ 75 millions d'euros.

Constatations et recommandations de la Commission

La Commission prend note des constatations de la Cour et de la prise de position du ministère des Finances relatifs aux dépassements de crédit. Dans ce contexte, elle tient à rappeler qu'en vertu de l'article 16, paragraphe 2, de la loi sur la comptabilité de l'Etat, les articles budgétaires dotés de la mention « crédit non limitatif » devraient en principe uniquement concerner :

- des dépenses obligatoires en vertu de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles, ou bien
- exceptionnellement des autres dépenses résultant de facteurs externes indépendants de la volonté de l'ordonnateur.⁴⁴

Par ailleurs, l'article 66 de la loi sur la comptabilité de l'Etat précise que « [e]n cas d'insuffisance de crédits à l'endroit d'un article libellé "Crédit non limitatif" », pour des dépenses imprévisibles, indispensables et dont le règlement ne peut être différé, le ministre ayant le budget dans ses attributions peut autoriser préalablement à l'engagement un dépassement de crédit sur demande motivée du ministre ordonnateur »⁴⁵.

Étant donné que les crédits dits « non limitatifs » constituent une dérogation au principe de spécialité du budget, la Commission estime que :

- le recours à cette notion ne peut, en tout état de cause, qu'avoir lieu pour les dépenses visées à l'article 16, paragraphe 2, de la loi sur la comptabilité de l'Etat. **Dans ce contexte, la Commission préconise une revue systématique des articles**

⁴² Prise de position écrite envoyée par le ministère des Finances par courriel au secrétariat de la Commission en date du 25/11/2025.

⁴³ Réunion de la Commission de l'Exécution budgétaire et de la Commission des Finances du 10 novembre 2025.

⁴⁴ Article 16, paragraphe 2, de la loi sur la comptabilité de l'Etat.

⁴⁵ Article 66 de la loi sur la comptabilité de l'Etat.

budgétaires en question, afin de vérifier leur caractère obligatoire ou leur caractère imprévisible eu égard à des facteurs externes ;

- le recours à cette notion ne doit pas constituer un blanc-seing pour l'exécutif pour dépasser systématiquement et sans raison valable le montant des crédits votés par la Chambre des Députés. En effet, tel que fixé à l'article 66 de la loi sur la comptabilité, si insuffisance du montant autorisé par le budget voté il y a, un examen s'impose quant à la nature imprévisible et indispensable de la dépense en question.

G. Services de l'État à gestion séparée⁴⁶

L'article 74, paragraphe 1^{er}, de la loi sur la comptabilité de l'État dispose que « la loi budgétaire peut constituer une administration, un établissement ou un service comme service de l'État à gestion séparée ». Le paragraphe 2 de l'article précité prévoit, en outre, qu'un règlement grand-ducal fixe « le cas échéant par dérogation aux principes de l'unité, de l'universalité et de l'annualité et aux règles de comptabilité tels que prévus par la [loi sur la comptabilité de l'État], les règles de la gestion financière et comptable applicables au service à gestion séparée ainsi que les modalités du contrôle de cette gestion par le ministre ayant le service concerné dans ses attributions ». ⁴⁷ Il s'agit en l'occurrence du règlement grand-ducal modifié du 3 février 2006 fixant les règles de la gestion financière et comptable applicables aux services de l'État à gestion séparée ainsi que les modalités du contrôle de cette gestion.

D'après l'article 29 de la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024⁴⁸, l'État compte en tout 61 services de l'État à gestion séparée, dont :

- six administrations dépendant du ministère de la Culture,
- une administration dépendant du ministère de l'Économie,
- deux administrations dépendant du ministère des Sports,
- une administration dépendant du ministère de la Digitalisation,
- une administration dépendant du ministère du Travail
- une administration dépendant du ministère d'État,
- une administration dépendant du ministère de la Justice, et
- 48 administrations dépendant du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Les ressources des services de l'État à gestion séparée sont notamment constituées par :

- une dotation globale à charge du budget de l'État,
- le solde reporté de l'exercice précédent,
- les recettes pour prestations de services et autres recettes d'exploitation,
- les dons et legs reçus conformément à l'article 910 du Code civil⁴⁹.

⁴⁶ Rapport général de la Cour, 2.5. Services de l'État à gestion séparée, doc. parl. 8556-2, pp. 37-40.

⁴⁷ Article 74, paragraphes 1^{er} et 2, de la loi sur la comptabilité de l'État.

⁴⁸ Article 29 de la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024.

⁴⁹ Art. 910 du Code civil : « *Les dispositions entre vifs ou testamentaires au profit de l'État et des autres personnes morales de droit public, à l'exception des communes, syndicats de communes et établissements publics ou fondations placés sous la surveillance des communes, n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par un arrêté grand-ducal. Cette autorisation ne sera pas requise pour l'acceptation des libéralités mobilières dont la valeur n'excède pas 30 000 euros.*

L'acceptation des libéralités soumises à autorisation et leur demande en délivrance pourront être faites provisoirement, à titre conservatoire. L'autorisation qui interviendra ensuite aura effet du jour de cette acceptation. »

Les dépenses des services de l'État à gestion séparée ne sont pas reprises dans le budget de l'État en tant que tel, si ce n'est via une dotation initiale en début d'année.

Constatation 4 - concernant les services de l'État à gestion séparée

Constatations de la Cour

Pour ce qui concerne les services de l'État à gestion séparée, la Cour émet les constatations qui suivent :

- À la fin de l'exercice 2024, les avoirs disponibles des services de l'État à gestion séparée s'élèvent à 227,08 millions d'euros, dont 68,15% appartiennent au Centre des technologies de l'information de l'État.
- Les avoirs disponibles des services de l'État à gestion séparée constituent les avoirs financiers liquides à disposition de ces entités, soit dans leurs caisses, soit sur leurs propres comptes bancaires, mis à disposition par la Trésorerie de l'État.

Constatations et recommandations de la Commission

La Commission prend note de la situation des avoirs disponibles des services de l'État à gestion séparée et renvoie à ce titre à ses constatations émises dans le cadre du rapport relatif au compte général pour l'année 2023.⁵⁰ Des explications de la Direction du contrôle financier et de la Trésorerie de l'État⁵¹, elle retient que les liquidités à disposition de ces services sont gérées via un système de « cash pooling » au sein de la Trésorerie de l'État, c'est-à-dire un système de centralisation à des fins de placement. Ainsi, le montant des avoirs par services de l'État à gestion séparé est plutôt à percevoir comme une écriture comptable qui, d'un point de vue économique, représente une autorisation à dépenser.

IV. L'impact budgétaire des paquets de mesures en réponse à la hausse des prix et pour la relance du marché du logement⁵²

1. Mesures en réponse à la hausse des prix

Face à l'environnement inflationniste, le Gouvernement a adopté quatre paquets de mesures pour soutenir les ménages et les entreprises, à savoir les paquets de mesures « Energiedësch », « Solidaritéitspakt 1.0 », « Solidaritéitspakt 2.0 » et « Solidaritéitspakt 3.0 ». L'impact budgétaire global de ces quatre paquets a été estimé à 4,1 milliards d'euros.

Le tableau ci-avant compare l'enveloppe budgétaire initialement prévue pour les quatre paquets avec 1) le déchet fiscal, voire le montant payé pour l'année 2024 ainsi que 2) l'impact budgétaire cumulé au 30 juin 2025.⁵³

Tableau 12 - Impact budgétaire des paquets de mesures (en millions d'euros)

Paquet	Enveloppe budgétaire	Montants payés / déchet fiscal en 2024	Impact budgétaire cumulé au 30.6.25
---------------	-----------------------------	-----------------------------------------------	--------------------------------------------

⁵⁰ Rapport de la Commission relatif au compte général 2023, doc. parl. 8403-2, p.13.

⁵¹ Réunion de la Commission de l'Exécution budgétaire du 18 novembre 2024.

⁵² Rapport général de la Cour, 1.1. Impact budgétaire des mesures prises en réponse à la hausse des prix, doc. parl. 8556-2, pp.9-14.

⁵³ Tableau 1 : Impact budgétaire des paquets de mesures, Rapport général de la Cour, doc. parl. 8556-2, pp. 10-13.

Tableau 4A : Impact budgétaire lié à la crise énergétique fin décembre 2023, projet de loi déposé, document parlementaire 8403-0, pp. 5 et6.

Tableau 4B : Garanties de l'État accordées dans le cadre des paquets de mesures, projet de loi déposé, document parlementaire 8403-0, p. 6.

Energiedësch	65	0	13
Solidaritéitspakt 1.0.	990	25	749
Solidaritéitspakt 2.0.	900	112	743
Solidaritéitspakt 3.0.	1 542	1 147	1 603
Garanties de l'État	500	214	214
Total	4 087	1 498	3 322

Pour l'année 2024, l'impact budgétaire total des mesures inscrites dans ces quatre paquets, s'élève à environ 1,5 milliard d'euros. L'impact cumulé au 30 juin 2025 s'élève à 3,3 milliards d'euros.

2. Mesures de relance du marché du logement

La loi modifiée du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement⁵⁴ a été adopté avec l'objectif de stimuler l'offre de logement et de soutenir les particuliers dans l'acquisition ou la location d'un logement. Le paquet comportait aussi bien des mesures de soutien direct au logement, que des mesures fiscales à portée transitoire ou de nature structurelle.

Constatation 5 - concernant l'impact budgétaire des mesures de relance du marché du logement

Constatations de la Cour

La Cour constate que la fiche financière du projet de loi 8353 ne donnait aucune estimation sur le déchet fiscal susceptible d'être engendrer par les mesures de relance du marché du logement au motif qu'il était, à ce stade, encore difficilement quantifiable.

Vu l'incidence budgétaire non négligeable des mesures sur le budget de l'État, la Cour invite le gouvernement à en dresser une évaluation chiffrée à l'occasion des dépôts des projets de budget et des comptes généraux de l'État.

Prise de position du ministère des Finances⁵⁵

Il y a lieu de noter que les projets de loi portant règlement du compte général de l'État détaillent, depuis 2021, une évaluation exhaustive des impacts budgétaires des mesures décidées par le gouvernement en réponse aux crises successives. Ainsi, les impacts budgétaires des mesures de relance du marché du logement seront également spécifiés, dans la mesure du possible, dans les futurs projets de loi des comptes généraux de l'État. Par ailleurs, les montants budgétisés en lien avec les mesures de relance peuvent également être consultés dans le projet de budget.

Constatations et recommandations de la Commission

La Commission rejouit les recommandations de la Cour sur la nécessité de chiffrer en toute transparence l'impact budgétaire des mesures de relance du marché du logement.

De la réunion en présence du ministre des Finances en date du 10 novembre 2025⁵⁶ ainsi que de la prise de position écrite⁵⁷, elle comprend qu'un tel chiffrage sera réalisé à l'occasion des prochains dépôts des comptes généraux de l'État.

⁵⁴ Projet de loi portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement, doc. parl. 8353.

⁵⁵ Rapport général de la Cour, II. La réponse du gouvernement, doc. parl. 8556-2, p.65.

⁵⁶ Réunion jointe de la Commission des Finances et de la Commission de l'Exécution budgétaire du 10 novembre 2025.

⁵⁷ Rapport général de la Cour, II. La réponse du gouvernement, doc. parl. 8556-2 p.65

V. **Fonds spéciaux**

A. **Situation financière des fonds spéciaux de l'État⁵⁸**

La Cour constate qu'au cours de l'exercice 2024, les dépenses dépassent les recettes effectives des fonds spéciaux de quelque 271,4 millions d'euros.

Les avoirs des fonds spéciaux ont connu une baisse de 9,1% durant l'exercice 2024⁵⁹ :

- avoirs des fonds spéciaux en début d'exercice 2024 : 2,97 milliards d'euros ;
- avoirs des fonds spéciaux en fin d'exercice 2024 : 2,69 milliards d'euros ;
- diminution des avoirs des fonds spéciaux : 271,4 millions d'euros.

Les prévisions établies dans le cadre du projet de budget 2024 avaient tablé sur une diminution des avoirs des fonds spéciaux de l'ordre de 525,5 millions d'euros (-17,7%).

Selon la Cour, cette situation s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux (+283,3 millions d'euros) ainsi que les dépenses des fonds spéciaux (+29,2 millions d'euros) ont été plus importantes qu'initialement projetées pour 2024 et que la croissance des recettes a été plus prononcée que celles des dépenses.

Il est à noter que les avoirs des fonds spéciaux sont considérés comme des « droits à engager » des dépenses par les gestionnaires des fonds spéciaux et ne constituent pas des réserves de liquidités détenues par la Trésorerie de l'État.

B. **L'évolution des recettes des fonds spéciaux de l'État⁶⁰**

D'après le projet de budget 2024, les recettes des fonds spéciaux pour l'année 2024 étaient estimées à environ 8,3 milliards d'euros. D'après le compte général 2024, les recettes effectives s'élèvent à 8,6 milliards d'euros, ce qui équivaut à un écart de +283,3 millions d'euros (+3,4%) par rapport au projet de budget.⁶¹

Selon la Cour, la différence entre les recettes inscrites dans le projet de budget et celles renseignées dans le compte général 2024 s'explique comme suit :

- prise en compte d'alimentations supplémentaires résultant des dépassements de crédit à hauteur de 29,01 millions d'euros des crédits non limitatifs d'alimentation de certains fonds spéciaux, dont les plus importantes concernent :
 - o le Fonds de dotation globale des communes avec 27,19 millions d'euros, suite à l'augmentation des produits de la taxe sur la valeur ajoutée et de la taxe sur les véhicules automoteurs,
 - o le Fonds pour l'emploi avec 1,37 millions d'euros, suite à l'augmentation des produits de la contribution sociale prélevée sur les carburants.
- prise en compte de recettes propres plus élevées qu'initialement prévues au projet de budget 2024 pour les fonds spéciaux suivants :
 - o le Fonds de dotation globale des communes (augmentation de l'impôt commercial communal) avec 267,23 millions d'euros,
 - o le Fonds de pension (augmentation des recettes au niveau de l'administration centrale et en particulier dans la fonction publique) avec 35,56 millions d'euros,

⁵⁸ Rapport général de la Cour, 3.1. Situation financière des fonds spéciaux, doc. parl. 8556-2, pp.45-47.

⁵⁹ Rapport général de la Cour, Tableau 22 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux, doc. parl. 8556-2, pp.45-46.

⁶⁰ Rapport général de la Cour, 3.2. Evolution des recettes des fonds spéciaux, doc. parl. 8556-2, pp.47-49.

⁶¹ Rapport général de la Cour, Tableau 23 : Evolution des recettes des fonds spéciaux, doc. parl. 8556-2, pp.47-48.

- le Fonds d'équipement militaire (participation financière de la Belgique et des Pays-Bas dans un projet conjoint des pays Benelux pour le support à l'Ukraine) avec 21,60 millions d'euros ;
- le Fonds pour l'emploi (augmentation des remboursements) avec 8,46 millions d'euros.

- prise en compte de recettes moins élevées qu'initialement prévues au projet de budget 2024 pour les fonds spéciaux suivants :

- le Fonds pour l'emploi avec -79,35 millions d'euros, suite à la baisse des produits de l'impôt de solidarité et de l'impôt sur la fortune ;
- le Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture (diminution de la contribution FEAGA⁶² et FEADER⁶³) avec -21,92 millions d'euros.

C. L'évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'État⁶⁴

D'après le projet de budget 2024, les dépenses des fonds spéciaux pour l'année 2024 étaient estimées à environ 8,80 milliards d'euros. D'après le compte général 2024, les dépenses effectives s'élèvent à 8,83 milliards d'euros, ce qui équivaut à un écart de seulement 29,2 millions d'euros (+0,3%) par rapport au projet de budget.⁶⁵

Selon la Cour, la différence entre les dépenses inscrites dans le budget et celles renseignées dans le compte général 2024 s'explique comme suit :

1. Sous-estimations des dépenses

- Les dépenses du Fonds de dotation globale des communes ont été sous-estimées de 282,8 millions d'euros (9,9%) étant donné que la redistribution aux communes a été plus importante que prévue, compte tenu notamment des recettes supplémentaires de 267,2 millions d'euros en provenance de l'impôt commercial communal et de 27,0 millions d'euros en provenance des produits de la taxe sur la valeur ajoutée.
- Pour le Fonds de pension, les dépenses budgétisées étaient également sous-estimées de 23,1 millions d'euros (1,8%), étant donné que les pensions des fonctionnaires de l'État et que les dépenses au niveau de la Sécurité sociale ont été plus importantes que prévues au projet de budget.
- Concernant le Fonds d'équipement militaire, affichant les dépenses budgétisées et les dépenses effectives par projet, la Cour a analysé les principales sous-estimations.

⁶² Fonds européen agricole de garantie.

⁶³ Fonds européen agricole pour le développement rural.

⁶⁴ Rapport général de la Cour, 3.3. Evolution des dépenses des fonds spéciaux, doc. parl. 8556-2, pp.50-53.

⁶⁵ Rapport général de la Cour, Tableau 24 : Evolution des dépenses des fonds spéciaux, doc. parl. 8556-2, pp. 50-21.

Tableau 13 - Dépenses sous-estimées du Fonds d'équipement militaire

Projets (en millions d'euros)	Budget 2024	Compte 2024	Variation
Multi Role Tanker Transport (MRTT)	26,46	34,52	8,06
Medium Earth Orbit Global Services (MGS)	12,00	18,50	6,50
Véhicules tactiques	71,37	77,88	6,51
Nouveaux projets	69,51	90,93	24,42
	179,34	221,83	42,49

2. Surestimations des dépenses

- Au sujet du Fonds pour la protection de l'environnement, les dépenses effectives sont moins élevées qu'initialement prévues au projet de budget 2024. Cette différence de 34,7 millions d'euros (51,7%) provient notamment de dépenses moins importantes que prévues au projet de budget 2024 pour la réalisation des études et l'exécution des travaux dans le domaine des déchets (surestimation de 8,8 millions d'euros) et dans le domaine de la nature (surestimation de 19,0 millions d'euros) ainsi que pour les mesures compensatoires « écopoints » (surestimation de 7,5 millions d'euros).
- De plus, les dépenses du Fonds pour l'emploi ont été surestimées de 45,2 millions d'euros suite au financement des actions en faveur de l'emploi (surestimation de 44,94 millions d'euros) et de la formation (surestimation de 12,93 millions d'euros).
- Au sujet du Fonds spécial pour le logement abordable et du Fonds des routes, affichant les dépenses budgétisées et les dépenses effectives par projet, la Cour a analysé les principales surestimations, dues au fait que certains projets n'ont pas été réalisés à la cadence prévue :

Tableau 14 – Dépenses surestimées du Fonds spécial pour le logement abordable

Projets (en millions d'euros)	Budget 2024	Compte 2024	Variation
FdL - Mamer, Wältgebond (138 logements)	13,00	5,38	-7,62
FdL - Wiltz, Wunnen mat der Wooltz (833 logements)	30,00	11,15	-18,85
SNHBM - Luxembourg, Kirchberg JFK Sud (175 logements)	7,00	0,00	-7,00
SNHBM - Kehlen, Elmen (900 logements)	10,00	4,39	-5,61
Projets de moins de 49 logements réalisés par la SNHBM	13,42	4,94	-8,48
Projets de moins de 49 logements réalisés par les communes	31,99	19,83	-12,16
Acquisition par l'État d'immeubles destinés à l'habitat	109,00	66,58	-42,42
	214,41	112,28	-102,13

Tableau 15 - Dépenses surestimées du Fonds des routes

Projets (en millions d'euros)	Budget 2024	Compte 2024	Variation
Investissements récurrents d'entretien et d'amélioration	46,74	38,19	-8,55
Contournement Hosingen	20,91	14,66	-6,25
Nouvelle N3: module Nord y compris passage inférieur Rond-point Glueck	8,36	3,07	-5,29
Mise à 2×3 voies des A3 et A6	43,63	31,96	-11,67
Hoehenhof	29,12	17,37	-11,75
Liaison Micheville	15,76	6,43	-9,33
Ouvrages d'art	22,64	12,44	-10,21
	187,17	124,12	-63,05

Constatation 6 - concernant les fonds spéciaux

Constatations de la Cour

La Cour note que pour certains fonds spéciaux, dont notamment le Fonds pour la protection de l'environnement et le Fonds pour l'emploi, une analyse plus poussée des dépenses s'avère impossible en l'absence d'une ventilation des dépenses par projet.

Constatations et recommandations de la Commission

À l'instar des années précédentes, la Commission invite le gouvernement à améliorer sa présentation des dépenses des fonds spéciaux afin qu'une analyse plus approfondie des dépenses de tous les fonds spéciaux devienne possible.

VI. La dette de l'État central⁶⁶

A. Emprunts nouveaux

Une émission obligataire a été réalisée en mars 2024 pour un total de 1,25 milliard d'euros, une maturité de 10 ans et un coupon de 2,875%. Un deuxième emprunt obligataire d'un montant et d'une maturité identique et d'un coupon nominal de 2,625% a été émis en octobre 2024.

Selon le projet de loi déposé, la Trésorerie de l'État poursuit l'objectif de profiter au mieux de la baisse des taux et de disposer à tout moment d'un coussin de liquidités suffisant pour faire face aux besoins de financement et de remboursements, ainsi qu'à d'éventuels imprévus.⁶⁷

B. Remboursements

La Trésorerie de l'État a remboursé le 2 octobre 2024 un prêt de 500 millions d'euros, conclu en 2018 et venu à échéance.

⁶⁶ Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2024, doc. parl. 8556-0, pp.10-11.

⁶⁷ Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2024, doc. parl. 8556-0, p.10.

C. Encours de la dette de l'État central

Compte tenu des opérations décrites ci-avant, l'encours de la dette de l'État central au 31 décembre 2024 s'élève à 19,25 milliards d'euros (comparé à 17,3 milliards d'euros le 31 décembre 2023).⁶⁸

L'article 39 de la loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et couvrant également la période des douzièmes provisoires de l'année 2024⁶⁹ a conféré au ministre ayant le Trésor dans ses attributions l'autorisation d'émettre des emprunts pour un montant maximal de 6 milliards d'euros. Cette autorisation était à la base de l'emprunt de 1,25 milliard d'euros émis en mars 2024.

L'emprunt émis en octobre 2024 a été émis sur base de l'article 32 de la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024.⁷⁰ L'édit article prévoit des autorisations pour émettre des emprunts pour un montant maximum de 5 milliards d'euros et a annulé le solde disponible des autorisations d'emprunt précédentes non-utilisées. Étant donné que l'autorisation prévue dans l'article précitée est limitée dans le temps, le solde restant disponible de 3,75 milliards d'euros n'a pas été reporté pour l'année 2025. Selon le projet de loi déposé : « [c]ette "sous-utilisation" des autorisations d'emprunt s'explique dans une large mesure par l'amélioration du solde de l'année et la diminution correspondante du besoin de financements ».⁷¹

Constatation 7 - concernant la dette de l'État central

Constatations et recommandations de la Commission

La Commission salue l'initiative du gouvernement d'annuler systématiquement dans la loi budgétaire, et ceci depuis l'exercice 2023, les autorisations d'emprunts non-utilisés. Cette nouvelle approche adoptée par le gouvernement en la matière accentue la transparence dans la gestion de la dette publique et permet ainsi un meilleur contrôle.

Toujours dans le contexte des emprunts et dans la lignée des recommandations émises dans le cadre des derniers comptes généraux, la Commission estime qu'il y a lieu de clarifier la question de savoir si l'autorisation d'émission de l'emprunt doit faire l'objet d'une loi spéciale ou si une autorisation dans le cadre de la loi budgétaire est suffisante. L'article 117, paragraphe 1^{er}, de la Constitution prévoit que « [t]out emprunt à charge de l'État doit être contracté avec l'assentiment de la Chambre des Députés »⁷². Dans la mesure où la Constitution est silencieuse par rapport à la forme que devrait prendre l'« assentiment » en question de la Chambre des Députés, la Commission estime qu'il y a lieu de revoir cette disposition constitutionnelle et d'apporter une clarification à cette notion.

⁶⁸ Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2024, Tableau 7 : Total de l'encours de la dette du Gouvernement central au 31.12.2024, doc. parl. 8556-0, p.10.

⁶⁹ Article 39 de la loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023.

⁷⁰ Article 32 de la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024.

⁷¹ Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2024, doc. parl. 8556-0, p.11.

⁷² Article 117, paragraphe 1^{er}, de la Constitution.

VII. Le solde de l'Administration centrale

Le projet de loi déposé donne une estimation de la situation du solde budgétaire de l'Administration centrale conformément aux normes du système européen des comptes (ci-après « SEC2010 »).⁷³

Le solde de l'Administration centrale selon les normes européennes comprend, en sus des recettes et des dépenses du budget de l'État central, également celles des fonds spéciaux, des services de l'État à gestion séparée, des organismes et établissements publics contrôlés ou financés majoritairement par l'État (produisant des biens ou services non marchands) ainsi que des institutions de l'État (par exemple la Chambre des Députés).

Les normes SEC2010 se basent de manière générale sur une vision plus économique de l'exécution budgétaire et se distinguent aussi par des règles de comptabilisation différentes pour certaines opérations. Le solde selon SEC2010 tient notamment compte des dépenses effectives des fonds spéciaux et non pas des dotations budgétaires.

Le solde de l'Administration centrale selon les normes SEC2010 pour l'année 2024 s'élève à -99,1 millions d'euros. Ce déficit représente un écart de :

- +466,6 millions d'euros par rapport au solde, hors opérations financières, établi suivant la loi sur la comptabilité de l'État
- environ +1 milliard d'euros par rapport au déficit de 1,91 milliard d'euros prévu dans le cadre du projet de budget de l'année 2024.⁷⁴

Selon le projet de loi déposé, ce résultat s'explique par « *des plus-values en matière de recettes de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, face à des dépenses qui sont globalement restées au niveau prévu initialement* ». ⁷⁵

Le projet de loi déposé indique que, même si les nouvelles approches adoptées à partir du projet de budget pour 2019 auront permis de limiter l'écart entre les deux présentations comptables, celui-ci ne pourra être réduit entièrement en raison des périmètres de consolidation et des règles de comptabilisation divergents. Les écarts entre le solde SEC2010 et celui établi selon les normes nationales reste, par ailleurs, constant par rapport aux années précédentes (477 millions d'euros en 2021, 481 millions d'euros en 2022 et 470 millions d'euros en 2023).⁷⁶

Constatation 8 - concernant la réforme budgétaire

Constatations et recommandations de la Commission

La Commission salue l'initiative annoncée par le gouvernement visant à reprendre les réflexions, déjà entamées par le passé, sur une réforme budgétaire et la mise en œuvre d'une gestion budgétaire axée sur des objectifs. Dans ce contexte, elle renvoie à ses recommandations émises dans le cadre des rapports relatifs aux comptes généraux de 2011 à 2021⁷⁷.

La Commission est d'avis qu'un tel système contribue, du côté du pouvoir exécutif, à une planification et à une gestion budgétaire plus efficientes et axées sur des priorités politiques

⁷³ Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2024, doc. parl. 8556-0, p.11.

⁷⁴ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024, doc. parl. 8383-0.

⁷⁵ Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2024, doc. parl. 8556-0, p.11.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Rapports de la Commission relatifs aux comptes généraux 2011-2021, doc. parl. 6440-3, 6577-3, 6692-3, 6838-4, 7005-4, 7156-2, 7330-5, 7447-3, 7676-2, 7848-3 et 8039-3.

bien définies. Du côté du pouvoir législatif, elle favorise la transparence budgétaire et permet un contrôle plus ciblé et efficace des finances publiques. La Commission souligne toutefois la nécessité de veiller à implémenter une solution qui soit pertinente, proportionnée et axée sur des indicateurs permettant de mesurer l'impact des programmes budgétaires tant de manière quantitative que qualitative.

Compte tenu de l'impact d'une telle réforme sur le rôle du législateur dans le processus et l'exécution budgétaire, la Commission invite le gouvernement à associer la Chambre des Députés aux travaux, pour lesquels il a été recouru à l'expertise de l'OCDE.

Dans ce contexte, une première réunion d'échange de vues a eu lieu avec les représentants de l'OCDE en date du 12 juillet 2024⁷⁸ et une deuxième en date du 3 mars 2024⁷⁹ ayant pour objet de présenter la revue du système des finances publiques du Luxembourg réalisée par l'OCDE. De cette dernière réunion, la Commission a pris note des diverses recommandations de l'OCDE pour ce qui concerne 1) le cadre budgétaire, 2) la gestion budgétaire axée sur la performance, 3) les mécanismes budgétaires et 4) la documentation budgétaire.

Au vu de la durée que prendra l'instauration d'une réforme budgétaire et d'une budgétisation par objectifs, la Commission invite le gouvernement à établir et à présenter une feuille de route.

VIII. Aperçu des constatations et des recommandations de la Commission

Constatation 1 - concernant le budget pour ordre

La Commission prend note des recommandations de la Cour relatives au budget pour ordre ainsi que de la proposition du gouvernement d'adapter le cadre légal pour remédier à la situation. Dans ce contexte, elle prend note de la modification de l'article 3 et de l'abrogation de l'article 78 de la loi sur la comptabilité de l'État proposées dans le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026⁸⁰. Sous réserve d'approbation du législateur, l'article 3 de la loi sur la comptabilité de l'État prendra la teneur qui suit :

*« Art. 3. (1) Le budget de l'État se compose d'un budget des recettes et d'un budget des dépenses, d'un budget des recettes et des dépenses **pour compte de tiers** ainsi que d'un budget des recettes et des dépenses concernant les opérations financières.*

*(2) **Les dépenses courantes et les dépenses en capital, les recettes courantes et les recettes en capital, ainsi que les recettes pour compte de tiers et les dépenses pour compte de tiers sont regroupées sous des titres distincts.***

(3) Le budget est subdivisé en titres, chapitres, sections et articles.

(4) L'article budgétaire ne peut en principe couvrir que des recettes ou des dépenses de même nature économique. »

⁷⁸ Réunion de la Commission des Finances et de la Commission de l'Exécution budgétaire du 12 juillet 2024.

⁷⁹ Réunion de la Commission des Finances et de la Commission de l'Exécution budgétaire du 3 mars 2025.

⁸⁰ Article 13 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026, doc. parl. 8600-0, pp.150 et 133-134.

La Commission prend note de la suppression du budget pour ordre et de son remplacement par un budget pour compte de tiers entièrement intégré dans le budget de l'État. Selon le commentaire des articles du projet de loi précité, cette modification introduit implicitement un équilibre pluriannuel entre recettes et dépenses pour compte de tiers, plus conforme à la réalité économique et comptable des opérations en question.⁸¹

Constatation 2 – concernant les transferts de crédit

La Commission prend note du constat de la Cour relatif à la motivation insuffisante de 18 transferts de crédits. La Commission constate que la majorité, à savoir 14 cas, est attribuable au Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse.

Au vu de ce qui précède et à l'instar des recommandations analogues émises à l'occasion des rapports relatifs aux comptes généraux des années précédentes, la Commission tient à rappeler l'obligation des ministères de respecter les dispositions de la loi sur la comptabilité de l'État. Étant donné que les transferts de crédit constituent une dérogation au principe de spécialité du budget, la Commission estime que le recours à une telle pratique 1) ne doit pas revêtir un caractère habituel et standardisé et 2) doit en tout état de cause être dûment motivé.

Constatation 3 – concernant les crédits non limitatifs

La Commission prend note des constatations de la Cour et de la prise de position du ministère des Finances relatifs aux dépassements de crédit. Dans ce contexte, elle tient à rappeler qu'en vertu de l'article 16, paragraphe 2, de la loi sur la comptabilité de l'État, les articles budgétaires dotés de la mention « crédit non limitatif » devraient en principe uniquement concerner :

- des dépenses obligatoires en vertu de dispositions légales, réglementaires ou conventionnelles, ou bien
- exceptionnellement des autres dépenses résultant de facteurs externes indépendants de la volonté de l'ordonnateur.⁸²

Par ailleurs, l'article 66 de la loi sur la comptabilité de l'État précise que « [e]n cas d'insuffisance de crédits à l'endroit d'un article libellé "Crédit non limitatif" », pour des dépenses imprévisibles, indispensables et dont le règlement ne peut être différé, le ministre ayant le budget dans ses attributions peut autoriser préalablement à l'engagement un dépassement de crédit sur demande motivée du ministre ordonnateur »⁸³.

Étant donné que les crédits dits « non limitatifs » constituent une dérogation au principe de spécialité du budget, la Commission estime que :

- le recours à cette notion ne peut, en tout état de cause, qu'avoir lieu pour les dépenses visées à l'article 16, paragraphe 2, de la loi sur la comptabilité de l'État. Dans ce contexte, la Commission préconise une revue systématique des articles budgétaires en question, afin de vérifier leur caractère obligatoire ou leur caractère imprévisible eu égard à des facteurs externes ;

le recours à cette notion ne doit pas constituer un blanc-seing pour l'exécutif pour dépasser systématiquement et sans raison valable le montant des crédits votés par la Chambre des Députés. En effet, tel que fixé à l'article 66 de la loi sur la comptabilité, si insuffisance du montant autorisé par le budget voté il y a, un examen s'impose quant à la nature imprévisible et indispensable de la dépense en question.

⁸¹ Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026, doc. parl. 8600-0, pp. 133-134.

⁸² Article 16, paragraphe 2, de la loi sur la comptabilité de l'État.

⁸³ Article 66 de la loi sur la comptabilité de l'État.

Constatation 4 – concernant les services de l’État à gestion séparée

La Commission prend note de la situation des avoirs disponibles des services de l’État à gestion séparée et renvoie à ce titre à ses constatations émises dans le cadre du rapport relatif au compte général pour l’année 2023.⁸⁴ Des explications de la Direction du contrôle financier et de la Trésorerie de l’État⁸⁵, elle retient que les liquidités à disposition de ces services sont gérées via un système de « cash pooling » au sein de la Trésorerie de l’État, c’est-à-dire un système de centralisation à des fins de placement. Ainsi, le montant des avoirs par services de l’État à gestion séparé est plutôt à percevoir comme une écriture comptable qui, d’un point de vue économique, représente une autorisation à dépenser.

Constatation 5 – concernant l’impact budgétaire des mesures de relance du marché du logement

La Commission rejoint les recommandations de la Cour sur la nécessité de chiffrer en toute transparence l’impact budgétaire des mesures de relance du marché du logement.

De la réunion en présence du ministre des Finances en date du 10 novembre 2025⁸⁶ ainsi que de la prise de position écrite⁸⁷, elle comprend qu’un tel chiffrage sera réalisé à l’occasion des prochains dépôts des comptes généraux de l’État.

Constatation 6 – concernant les fonds spéciaux

À l’instar des années précédentes, la Commission invite le gouvernement à améliorer sa présentation des dépenses des fonds spéciaux afin qu’une analyse plus approfondie des dépenses de tous les fonds spéciaux devienne possible.

Constatation 7 - concernant la dette de l’État central

La Commission salue l’initiative du gouvernement d’annuler systématiquement dans la loi budgétaire, et ceci depuis l’exercice 2023, les autorisations d’emprunts non-utilisés. Cette nouvelle approche adoptée par le gouvernement en la matière accentue la transparence dans la gestion de la dette publique et permet ainsi un meilleur contrôle.

Toujours dans le contexte des emprunts et dans la lignée des recommandations émises dans le cadre des derniers comptes généraux, la Commission estime qu’il y a lieu de clarifier la question de savoir si l’autorisation d’émission de l’emprunt doit faire l’objet d’une loi spéciale ou si une autorisation dans le cadre de la loi budgétaire est suffisante. L’article 117, paragraphe 1^{er}, de la Constitution prévoit que « [t]out emprunt à charge de l’État doit être contracté avec l’assentiment de la Chambre des Députés »⁸⁸. Dans la mesure où la Constitution est silencieuse par rapport à la forme que devrait prendre l’« assentiment » en question de la Chambre des Députés, la Commission estime qu’il y a lieu de revoir cette disposition constitutionnelle et d’apporter une clarification à cette notion.

Constatation 8 - concernant la réforme budgétaire

Constatations et recommandations de la Commission

La Commission salue l’initiative annoncée par le gouvernement visant à reprendre les réflexions, déjà entamées par le passé, sur une réforme budgétaire et la mise en œuvre d’une gestion budgétaire axée sur des objectifs. Dans ce contexte, elle renvoie à ses

⁸⁴ Rapport de la Commission relatif au compte général 2023, doc. parl. 8403-2, p.13.

⁸⁵ Réunion de la Commission de l’Exécution budgétaire du 18 novembre 2024.

⁸⁶ Réunion jointe de la Commission des Finances et de la Commission de l’Exécution budgétaire du 10 novembre 2025.

⁸⁷ Rapport général de la Cour, II. La réponse du gouvernement, doc. parl. 8556-2 p.65

⁸⁸ Article 117, paragraphe 1^{er}, de la Constitution.

recommandations émises dans le cadre des rapports relatifs aux comptes généraux de 2011 à 2021⁸⁹.

La Commission est d'avis qu'un tel système contribue, du côté du pouvoir exécutif, à une planification et à une gestion budgétaire plus efficientes et axées sur des priorités politiques bien définies. Du côté du pouvoir législatif, elle favorise la transparence budgétaire et permet un contrôle plus ciblé et efficace des finances publiques. La Commission souligne toutefois la nécessité de veiller à implémenter une solution qui soit pertinente, proportionnée et axée sur des indicateurs permettant de mesurer l'impact des programmes budgétaires tant de manière quantitative que qualitative.

Compte tenu de l'impact d'une telle réforme sur le rôle du législateur dans le processus et l'exécution budgétaire, la Commission invite le gouvernement à associer la Chambre des Députés aux travaux, pour lesquels il a été recouru à l'expertise de l'OCDE.

Dans ce contexte, une première réunion d'échange de vues a eu lieu avec les représentants de l'OCDE en date du 12 juillet 2024⁹⁰ et une deuxième en date du 3 mars 2024⁹¹ ayant pour objet de présenter la revue du système des finances publiques du Luxembourg réalisée par l'OCDE. De cette dernière réunion, la Commission a pris note des diverses recommandations de l'OCDE pour ce qui concerne 1) le cadre budgétaire, 2) la gestion budgétaire axée sur la performance, 3) les mécanismes budgétaires et 4) la documentation budgétaire.

Au vu de la durée que prendra l'instauration d'une réforme budgétaire et d'une budgétisation par objectifs, la Commission invite le gouvernement à établir et à présenter une feuille de route.

IX. Commentaire des articles

Le projet de loi sur le compte général de l'État a pour objet de recenser l'ensemble des opérations effectuées au cours de l'année budgétaire. Les annexes du document parlementaire 8556-0, faisant partie intégrante du présent projet de loi, reprennent article par article les opérations effectuées au cours de l'année.

Dans son avis du 1^{er} juillet 2025, le Conseil d'État n'a pas formulé d'observations quant au fonds à l'égard du texte du projet de loi.

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} reprend le résultat de l'exécution budgétaire selon la loi sur la comptabilité de l'État. Il se structure selon les quatre types de budgets, soit le budget courant et le budget en capital de l'État, le budget pour opérations financières et finalement le budget pour ordre.

Cette structuration permet le rapprochement de la comptabilité suivant les normes SEC2010 et la comptabilité suivant la loi sur la comptabilité de l'État.

⁸⁹ Rapports de la Commission relatifs aux comptes généraux 2011-2021, doc. parl. 6440-3, 6577-3, 6692-3, 6838-4, 7005-4, 7156-2, 7330-5, 7447-3, 7676-2, 7848-3 et 8039-3.

⁹⁰ Réunion de la Commission des Finances et de la Commission de l'Exécution budgétaire du 12 juillet 2024.

⁹¹ Réunion de la Commission des Finances et de la Commission de l'Exécution budgétaire du 3 mars 2025.

Ad article 2

L'article 2 reprend les fonds de tiers déposés auprès de la Trésorerie de l'État, l'objectif étant de séparer clairement les opérations comptables effectuées sur fonds de tiers par rapport aux opérations sur comptes propres.

Ad article 3

L'article 3 reprend la situation particulière des fonds spéciaux. Il s'agit des soldes cumulés d'année en année des fonds spéciaux. Ce solde représente les autorisations d'engagement disponibles pour les fonds spéciaux et non pas un avoir financier ou monétaire.

Dans ses observations d'ordre légistique émises dans son avis du 1^{er} juillet 2025, le Conseil d'État a signalé qu'au point I, huitième ligne, les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement, pour écrire « Ministère de l'éducation, de l'enfance et de la jeunesse ».

La Commission décide de suivre l'observation du Conseil d'État.

Ad article 4

L'article 4 reprend les avoirs disponibles des services de l'État à gestion séparée. Les dépenses des services de l'État à gestion séparée ne sont pas reprises dans le Budget de l'État en tant que tel, si ce n'est via une dotation initiale en début d'année. Les services de l'État à gestion séparée comptabilisent les recettes et dépenses en partie double. À des fins de gestion, des comptes bancaires propres leur sont mis à disposition par la Trésorerie de l'État. Le présent article reprend les avoirs financiers liquides à disposition de ces entités, soit sur leurs comptes bancaires, soit en caisse à la fin de l'année 2024.

X. Texte proposé par la Commission

Compte tenu de ce qui précède, la Commission recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 8556 dans la teneur qui suit :

Les tableaux, faisant partie intégrante du projet de loi, figurent dans le document parlementaire 8556-0.

Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2024

Art. 1^{er}. Le compte général des recettes et des dépenses effectuées sur le budget courant et en capital de l'État, le budget pour opérations financières ainsi que le budget pour ordre pendant l'exercice 2024, figurant en annexe, est arrêté comme suit :

A. Recettes et dépenses courantes et en capital

I-	Recettes effectives	25 292 551 594,32 euros
II-	Dépenses effectives	25 858 389 448,44 euros
III-	Excédent de dépenses	-565 837 854,12 euros

B. Recettes et dépenses relatives aux opérations financières

I-	Recettes effectives	2 542 359 550,17 euros
II-	Dépenses effectives	583 147 755,05 euros
III-	Excédent	1 959 211 795,12 euros

L'excédent cumulé de 1 393 373 941 euros est porté au débit du compte « réserve budgétaire » dont le solde s'établit à -1 216 388 640 euros.

C. Recettes et dépenses pour ordre

I-	Recettes pour ordre	8 182 618 567,06 euros
II-	Dépenses pour ordre	8 182 454 739,22 euros
III-	Excédent de recettes	163 827,84 euros

L'excédent de recettes pour ordre est porté au crédit du compte « report du solde des recettes et dépenses pour ordre » dont le solde positif s'établit à 20 665 521,12 euros.

Art. 2. Les comptes de fonds de tiers déposés auprès de l'État sont arrêtés à la fin de l'exercice 2024 comme suit :

I – Fonds des communes

Fonds communal de péréquation conjoncturelle	52 191 668,82 euros
Fonds de dépenses communales	2 944 687,59 euros
Total des fonds des communes	55 136 356,41 euros

II – Fonds d'autres tiers

Consignations judiciaires	6 342 781,60 euros
---------------------------	--------------------

Art. 3. L'avoir disponible des fonds spéciaux et le solde des fonds de couverture de l'État sont arrêtés à la fin de l'exercice 2024 comme suit :

I – Fonds spéciaux de l'État

Fonds d'investissements publics administratifs	132 816 300,53 euros
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	374 079,38 euros
Fonds de la coopération au développement	20 314 870,62 euros
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21 715 472,77 euros
Fonds social culturel	120,90 euros
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	432 351,64 euros
Fonds spécial des eaux frontalières	526 722,48 euros
Fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'éducation, de l'enfance et de la jeunesse	87 038 175,86 euros
Fonds pour l'emploi	496 734 369,23 euros
Fonds d'entretien et de rénovation	85 868 436,42 euros

Fonds de dotation globale des communes	0,00 euros
Fonds spécial pour le logement abordable	71 524 364,97 euros
Fonds pour la loi de garantie	136 590 566,92 euros
Fonds pour la gestion de l'eau	222 859 475,61 euros
Fonds de l'innovation	15 323 927,21 euros
Fonds climat et énergie	520 831 003,51 euros
Fonds pour le patrimoine architectural	26 061 821,07 euros
Fonds d'équipement militaire	12 822 127,78 euros
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	14 106 919,15 euros
Fonds spécial de la pêche	154 271,84 euros
Fonds pour la protection de l'environnement	112 093 628,50 euros
Fonds des pensions	36 741 805,86 euros
Fonds du rail	17 495 131,89 euros
Fonds pour la réforme communale	29 327 373,38 euros
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	43 204 561,80 euros
Fonds des routes	72 532 822,32 euros
Fonds de relance et de solidarité	80 301,67 euros
Fonds d'investissements publics scolaires	62 645 370,52 euros
Fonds pour investissements socio-familiaux	125 349 507,94 euros
Fonds des investissements hospitaliers	180 618 419,24 euros
Fonds d'investissements sanitaires et sociaux	87 419 991,19 euros
Fonds d'équipement sportif national	52 851 852,41 euros
Fonds pour la promotion touristique	13 045 701,05 euros
Total	2 699 501 845,66 euros

II – Fonds de couverture de dettes de l'État sans incidence budgétaire

Fonds de couverture des signes monétaires émis par le Trésor	360 030 063,34 euros
Fonds de couverture des avoirs sur comptes chèques postaux	431 538 153,46 euros
Total des fonds de couverture de dettes de l'État sans incidence budgétaire	791 568 216,80 euros

Art. 4. L'avoir disponible des services de l'État à gestion séparée est arrêté à la fin de l'exercice 2024 comme suit :

I – Services de l'État à gestion séparée

Agence pour le développement de l'emploi	5 809 164,14 euros
Archives nationales	2 057 620,58 euros
Atert-Lycée Redange	193 148,81 euros
Athénée de Luxembourg	416 752,92 euros
Bibliothèque nationale	2 934 331,57 euros
Bureau de gestion des avoirs	68 338,79 euros
Centre de gestion informatique de l'éducation	5 238 978,51 euros
Centre de logopédie	41 594,52 euros
Centre des technologies de l'information de l'État	154 755 057,48 euros
Centre national de l'audiovisuel	1 480 679,22 euros

Centre national de littérature	380 542,24 euros
Centre pour le développement des compétences relatives à la vue	130 084,64 euros
Commissariat aux affaires maritimes	865 950,37 euros
École d'hôtellerie et de tourisme du Luxembourg	1 757 486,35 euros
École internationale Differdange et Esch-sur-Alzette	63 820,06 euros
École internationale de Mondorf-les-Bains	688 367,35 euros
École internationale Gaston Thorn	1 283 847,15 euros
École internationale Mersch Anne Beffort	656 401,60 euros
École nationale pour adultes	291 981,59 euros
Eis Schoul - École préscolaire et primaire de recherche fondée sur la pédagogie inclusive	165 237,54 euros
Institut national des langues Luxembourg	7 707 078,69 euros
Institut national de l'activité physique et des sports	805 773,20 euros
Institut national des sports	910 667,57 euros
Lënster Lycée International School	300 699,39 euros
Lycée Aline Mayrisch	142 231,30 euros
Lycée Bel-Val	529 351,53 euros
Lycée classique d'Echternach	582 424,37 euros
Lycée classique de Diekirch	759 772,42 euros
Lycée de garçons de Luxembourg	77 866,95 euros
Lycée de garçons Esch	153 757,61 euros
Lycée des Arts et Métiers	1 287 366,52 euros
Lycée du Nord	884 594,45 euros
Lycée Edward Steichen	825 064,85 euros
Lycée Ermesinde	781 612,73 euros
Lycée Guillaume Kroll	811 906,49 euros
Lycée Hubert Clément	284 485,31 euros
Lycée Michel Rodange	111 081,44 euros
Lycée Nic-Biever	417 736,69 euros
Lycée Robert-Schuman	250 711,54 euros
Lycée technique agricole	1 339 762,51 euros
Lycée technique d'Ettelbruck	888 956,35 euros
Lycée technique de Bonnevoie	491 877,62 euros
Lycée technique de Lallange	416 330,78 euros
Lycée technique du Centre	747 474,32 euros
École de Commerce et de Gestion - School of Business and Management	348 825,94 euros
Lycée Josy Barthel	276 897,36 euros
Lycée Mathias Adam	890 429,41 euros
Lycée Michel Lucius	384 429,49 euros
Lycée technique pour professions de santé	886 938,73 euros
Lycée technique pour professions éducatives et sociales	61 868,88 euros
Maacher Lycée	187 485,83 euros

Musée national d'archéologie, d'histoire et d'art	444 346,32 euros
Musée national d'histoire naturelle	865 904,30 euros
Nordstad-Lycée	201 733,91 euros
Restopolis	8 211 007,23 euros
Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques	1 928 521,07 euros
Service de la formation des adultes	1 735 661,47 euros
Service de la formation professionnelle	8 567 829,24 euros
Service national de la jeunesse	1 045 140,29 euros
Sportlycée	250 495,43 euros
Total	227 075 484,96 euros

* * *

Luxembourg, le 8 décembre 2025

Le Président-Rapporteur,
Franz Fayot