

N° 8403³

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2023

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

(2.12.2024)

La commission se compose de : M. Franz Fayot, Président-Rapporteur ; Mme Diane Adehm, MM. Guy Arendt, André Bauler, Dan Biancalana, Jeff Boonen, Sven Clement, Félix Eischen, Patrick Goldschmidt, Claude Haagen, Mme Françoise Kemp, MM. Fred Keup, Gérard Schockmel, Mmes Sam Tanson et Stéphanie Weydert, Membres.

*

TABLE DES MATIERES

| | <i>page</i> |
|--|-------------|
| I. Introduction et travaux de la Commission | 2 |
| II. Considérations générales | 3 |
| A. Le contexte économique | 3 |
| B. Le compte général de l'Etat pour l'exercice 2023 suivant la législation nationale | 3 |
| 1. Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2023 | 3 |
| 2. Situation globale de l'exécution du budget 2023 | 4 |
| 3. Recettes du budget de l'exercice 2023 | 6 |
| 4. Dépenses du budget de l'exercice 2023 | 8 |
| 5. Budget pour ordre | 9 |
| 6. Exécution du budget des dépenses | 9 |
| III. Considérations particulières | 11 |
| A. L'impact budgétaire des paquets de mesures prises en réponse à la hausse des prix | 11 |
| B. Les Services de l'Etat à Gestion Séparée | 12 |
| C. Les fonds spéciaux | 13 |
| 1. La situation financière des fonds spéciaux de l'Etat | 13 |
| 2. L'évolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat | 13 |
| 3. L'évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat | 14 |
| D. La dette de l'Etat central | 16 |
| 1. Emprunts nouveaux | 16 |
| 2. Remboursements | 16 |
| 3. Encours de la dette de l'Etat central | 16 |
| E. Le solde budgétaire de l'Administration centrale | 16 |
| IV. Réponse du Gouvernement relative aux recommandations de la Cour des comptes | 18 |

| | |
|--|----|
| V. Avis du Conseil d'Etat | 18 |
| VI. Commentaire des articles | 20 |
| VII. Conclusions et recommandations de la Commission | 21 |
| VIII. Texte coordonné du projet de loi | 23 |

*

TABLE DES ILLUSTRATIONS

| | <i>page</i> |
|--|-------------|
| Tableau 1 – Recettes et dépenses courantes, en capital et relatives aux opérations financières | 3 |
| Tableau 2 – Recettes et dépenses pour ordre | 4 |
| Tableau 3 – Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'Etat | 4 |
| Tableau 4 – Budget et compte 2023 | 5 |
| Tableau 5 – Budget et compte 2023 hors opérations financières | 6 |
| Tableau 6 – Principales variations positives au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2023 | 7 |
| Tableau 7 – Moins-values sur certaines recettes par rapport au budget définitif 2023 | 7 |
| Tableau 8 – Principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2023 | 8 |

*

I. INTRODUCTION ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le projet de loi n°8403 portant règlement du compte général de l'exercice 2023 a été déposé à la Chambre des Députés par le Ministre des Finances, Monsieur Gilles Roth, en date du 21 juin 2024. 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 2023 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.

L'avis du Conseil d'État a été rendu en date du 24 septembre 2024.

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 8 octobre 2024. À l'occasion de cette même réunion, Monsieur le Député Franz Fayot a été désigné rapporteur du projet de loi.

La Cour a présenté son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2023 (ci-après « Rapport général de la Cour ») en date du 14 octobre 2024.¹ Ce rapport aborde les trois volets suivants :

1. le contexte économique ;
2. le compte général 2023 suivant la législation nationale ;
3. les fonds spéciaux de l'État.

¹ Document parlementaire 8403-2.

La Commission a eu une entrevue avec la Direction du Contrôle financier et la Trésorerie de l'État en date du 18 novembre 2024. L'avis du Conseil d'État a été examiné lors de cette même réunion.

Le présent rapport a été présenté et adopté lors de la réunion du 2 décembre 2024.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

A. Le contexte économique

L'année 2023 a été marquée par une situation macroéconomique dégradée en raison de la crise énergétique et l'environnement inflationniste en découlant. Cette situation a eu un impact substantiel sur les chiffres conjoncturels du Luxembourg, dégageant ainsi des écarts importants par rapport aux prévisions budgétaires.

En 2023, l'économie luxembourgeoise a connu une récession de l'ordre de -1,1%², alors que dans le cadre de l'établissement du budget des recettes et dépenses de l'État pour l'année 2023³, les prévisions de croissance s'élevaient encore à +2,0%.

En raison de la crise énergétique, le taux d'inflation a atteint 3,7% et était supérieur aux estimations macroéconomiques inscrites dans le cadre du budget 2023, tablant sur un taux de +2,8%.

L'emploi a quant à lui progressé plus favorablement que les prévisions, à savoir de +2,2% au lieu de +2,0%. En revanche, le taux de chômage s'est élevé à 5,2% et se trouve à un niveau supérieur au taux de 4,9% estimé dans le cadre des prévisions budgétaires pour l'exercice 2023.

B. Le compte général de l'Etat pour l'exercice 2023 suivant la législation nationale

1. Balance du compte général de l'Etat de l'exercice 2023

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 ».

Le compte général de l'exercice 2023 ainsi que le budget pour ordre affichent un résultat négatif.

*Tableau 1 – Recettes et dépenses courantes, en capital
et relatives aux opérations financières*

| | | |
|------|---|-------------------------|
| | Report du solde des recettes et dépenses (« réserve budgétaire ») de l'année précédente | -1 182 878 579,55 euros |
| I. | Recettes effectives | 25 399 672 589,66 euros |
| II. | Dépenses effectives | 26 826 556 591,58 euros |
| III. | Excédent de dépenses | 1 426 884 001,92 euros |
| IV. | Report du solde des recettes et dépenses (« réserve budgétaire ») | -2 609 762 581,47 euros |

L'exercice 2023 dégage un résultat négatif de 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 -2,6 milliards d'euros.

2 STATEC, Note de conjoncture 1-2024, juin 2024.

3 Document parlementaire 8080.

Tableau 2 – Recettes et dépenses pour ordre

| | | |
|------|---|------------------------|
| | Report du solde des recettes et dépenses pour ordre de l'année précédente | 54 467 977,78 euros |
| I. | Recettes pour ordre | 5 760 412 136,78 euros |
| II. | Dépenses pour ordre | 5 794 378 421,28 euros |
| III. | Excédent de dépenses pour ordre | 33 966 284,50 euros |
| IV. | Report du solde des recettes et dépenses pour ordre | 20 501 693,28 euros |

L'exercice 2023 dégage un excédent de dépenses pour ordre de l'ordre de 34 millions d'euros.

Tableau 3 – Recettes et dépenses des fonds déposés à la Trésorerie de l'Etat

| | | |
|------|--|------------------------|
| | Report du solde des recettes et dépenses de l'année précédente | 3 724 170 661,42 euros |
| I. | Recettes | 8 161 074 773,95 euros |
| II. | Dépenses | 7 902 469 065,75 euros |
| III. | Excédent de recettes | 258 605 708,20 euros |
| IV. | Report du solde des recettes et dépenses | 3 982 776.369,62 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 recettes s'élève à 258,6 millions d'euros.

2. Situation globale de l'exécution du budget 2023

Le budget voté de l'État de l'exercice 2023, tel qu'il fut arrêté par la loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023⁴, a été modifié au cours de l'année 2023 par une loi, n'ayant aucune incidence directe sur les crédits budgétaires, à savoir la loi du 22 décembre 2023 relative au budget provisoire pour la période du 1^{er} janvier au 30 avril 2024.⁵ Cette modification proroge pour la période du 1^{er} janvier au 30 avril 2024 diverses dispositions de la loi budgétaire de 2023 sur la comptabilité de l'État (articles 15 à 23), des mesures concernant les emplois d'insertion pour les chômeurs de longue durée (article 25) et des fonds d'investissements publics (articles 28 à 33).

À la suite de la guerre en Ukraine et la crise énergétique afférente, des mesures extraordinaires ont été décidées par le gouvernement dans le cadre du « Energiedesch » ainsi que des trois tripartites de mars 2022, septembre 2022 et mars 2023. Si ces mesures ont eu un impact budgétaire conséquent, elles n'ont toutefois pas requis de modification de la loi budgétaire.⁶

Par rapport au budget définitif de l'État de l'exercice 2023, les variations des recettes et dépenses enregistrées au compte général de l'État de l'exercice 2023 peuvent être résumées comme suit :

4 Dossier parlementaire 8080.

5 Dossier parlementaire 8338.

6 cf. III. A. L'impact budgétaire des paquets de mesures prises en réponse à la hausse des prix, du présent rapport.

Tableau 4 – Budget et compte 2023

| | Budget définitif 2023 | Compte général 2023 | Variation | |
|--------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------|--------|
| | | | En valeur | En % |
| Recettes | | | | |
| – courantes | 21 480 269 006 | 22 164 854 324,79 | 684 585 318,79 | 3,19 |
| – en capital | 112 377 963 | 149 734 424,85 | 37 356 461,85 | 33,24 |
| – opérations financières | 4 661 381 700 | 3 085 083 840,02 | -1 576 297 859,98 | -33,82 |
| Total recettes (1) | 26 254 028 669 | 25 399 672 589,66 | -854 356 079,34 | -3,25 |
| Dépenses | | | | |
| – courantes | 21 239 691 553 | 21 508 593 718,23 | 268 902 165,23 | 1,27 |
| – en capital | 2 937 895 897 | 3 080 936 326,46 | 143 040 429,46 | 4,87 |
| – opérations financières | 2 065 784 763 | 2 237 026 546,89 | 171 241 783,89 | 8,29 |
| Total dépenses (2) | 26 243 372 213 | 26 826 556 591,58 | 583 184 378,58 | 2,22 |
| Excédent (1) - (2) | 10 656 456 | -1 426 884 001,92 | -1 437 540 457,92 | |

Le compte général de l'exercice 2023 affiche un excédent de dépenses de 1,4 milliard d'euros, alors que le budget définitif a tablé sur un excédent de recettes de 10,7 millions d'euros. Il s'agit d'une différence de 1,4 milliard d'euros.

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

- une diminution importante des recettes pour opérations financières de l'ordre de 1,6 millions d'euros, car l'État a recouru à moins d'emprunts que prévu dans le budget voté ;
- une augmentation des recettes courantes de l'ordre de 684,6 millions d'euros par rapport au budget voté⁷ ;
- une augmentation des dépenses courantes de 268,9 millions d'euros par rapport aux prévisions du budget voté⁸.

Dans le cadre du projet de loi déposé, il est précisé que la différence entre le compte général et le budget voté s'explique par « le fait que les besoins en financement ont été moins importants qu'initialement prévus, en raison notamment de l'évolution plus favorable que prévue du solde du budget hors opérations financières.

La détérioration du solde global par rapport au budget de quelque 1 437 millions d'euros s'explique ainsi essentiellement par des recettes non perçues sur opérations financières, soit un recours moindre que prévu à l'émission d'instruments de dette. Ainsi, ce solde négatif traduit paradoxalement une évolution plus favorable que prévue des finances publiques au cours de l'année 2023 ».⁹

Le tableau ci-dessous présente l'exécution du budget de l'exercice 2023 en faisant abstraction des opérations financières.

7 cf. Tableau 6 – Principales variations positives au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2023, du présent rapport.

8 cf. Tableau 8 – Principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2023, du présent rapport.

9 Document parlementaire 8403-0, pp. 2 et 3.

Tableau 5 – Budget et compte 2023 hors opérations financières

| | Budget définitif 2023 | Compte général 2023 | Variation | |
|--------------------|--------------------------|------------------------|----------------|-------|
| | | | En valeur | En % |
| Recettes | | | | |
| – courantes | 21 480 269 006 | 22 164 854 324,79 | 684 585 318,79 | 3,19 |
| – en capital | 112 377 963 | 149 734 424,85 | 37 356 461,85 | 33,24 |
| Total recettes (1) | 21 592 646 969 | 22 314 588 749,64 | 721 941 780,64 | 3,34 |
| Dépenses | | | | |
| – courantes | 21 239 691 553 | 21 508 593 718,23 | 268 902 165,23 | 1,27 |
| – en capital | 2 937 895 897 | 3 080 936 326,46 | 143 040 429,46 | 4,87 |
| Total dépenses (2) | 24 177 587 450 | 24 589 530 044,69 | 411 942 594,69 | 1,70 |
| Excédent (1) - (2) | -2 584 940 481 | -2 274 941 295,05 | 309 999 185,95 | |

Le compte général de l'exercice 2023, hors opérations financières, affiche un excédent de dépenses de 2,3 milliards d'euros, alors que le budget définitif a tablé sur un déficit de 2,6 milliards d'euros. Il s'agit donc d'une différence de 310 millions d'euros qui s'explique surtout par la hausse de 684,6 millions d'euros des recettes courantes et l'augmentation des dépenses courantes de 268,9 millions d'euros. La croissance des recettes courantes (+3,19%) a été plus importante que la croissance des dépenses courantes (+1,27%)

Selon le projet de loi déposé, le résultat favorable du compte général hors opérations financières « s'explique dans une large mesure par une dynamique soutenue au niveau des recettes, sous l'effet de l'inflation et les mesures de soutien mises en place dans le contexte du Solidaritétspak 3.0.

Ainsi, le compte fait état de variations significatives au niveau des recettes fiscales. Parmi celles-ci, en particulier les impôts directs et les droits d'accises ont été largement plus élevés qu'initialement prévu, surcompensant ainsi l'augmentation des dépenses et les recettes non encaissées suite à l'effondrement du marché immobilier et la baisse des recettes fiscales y liées ». ¹⁰

3. Recettes du budget de l'exercice 2023

Le compte général pour l'exercice 2023 comprend des recettes courantes de 22,2 milliards d'euros, des recettes en capital de 149,7 millions d'euros et des recettes pour opérations financières de 3,1 milliards d'euros, soit un total de 25,4 milliards d'euros.

En termes de variations par rapport au budget voté pour l'année 2023 :

- les recettes courantes connaissent une plus-value de 684,6 millions d'euros (+3,2%) ;
- les recettes en capital connaissent une plus-value de 37,4 millions d'euros (+33,2%) ;
- les recettes pour opérations financières connaissent une moins-value de 1,6 milliard d'euros (-33,8%).

Les recettes totales effectives, opérations financières incluses, sont inférieures à celles prévues au budget définitif, de l'ordre de 854,4 millions d'euros, soit -3,3%. En faisant abstraction des opérations financières réalisées en 2023, les recettes restent supérieures aux prévisions du budget définitif pour l'année 2023 de l'ordre de 721,9 millions d'euros (+3,3%).

Les principales variations positives au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2023 se présentent comme suit ¹¹ :

¹⁰ Document parlementaire 8403-0, p. 2.

¹¹ Source : Tableau 6 : Principales plus-values au niveau des recettes (variations > 25 millions d'euros), du projet de loi déposé, document parlementaire 8403-0, pp. 7 et 8.

Tableau 6 – Principales variations positives au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2023

| <i>Description</i> | <i>Montant de la variation</i> |
|---|--------------------------------|
| Impôt général sur le revenu : impôt sur le revenu des collectivités | 415 239 939,52 |
| Impôt sur la fortune | 258 032 758,92 |
| Impôt général sur le revenu : impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette | 196 523 928,28 |
| Impôt général sur le revenu : impôt retenu sur les revenus de capitaux | 149 157 942,10 |
| Part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise en matière de droits de douane et d'accise | 103 970 808,50 |
| Intérêts créditeurs sur avoirs en compte et dépôts à terme | 101 768 899,69 |
| Droits d'accise autonomes luxembourgeois sur les cigarettes | 65 387 612,90 |
| Institutions financières internationales : Restitutions en rapport avec des ajustements de valeur de la participation dans le capital et remboursement de prêts octroyés par l'État | 51 020 310,92 |
| Droits de succession | 39 774 850,47 |
| Retenue libératoire nationale sur les intérêts | 37 290 434,51 |
| Remboursements d'aides dans le cadre de la crise sanitaire : principal | 33 610 764,76 |
| Produit de l'impôt de solidarité prélevé moyennant une majoration de l'impôt sur le revenu des collectivités | 31 254 619,37 |
| Dividendes provenant de la participation de l'État dans le capital de sociétés de droit privé | 27 698 928,32 |
| Remboursements de la part de l'Union européenne au titre des ressources propres de cette union | 26 847 562,29 |

Les principales variations négatives au niveau des recettes par rapport au budget définitif 2023 se présentent comme suit¹² :

Tableau 7 – Moins-values sur certaines recettes par rapport au budget définitif 2023

| <i>Description</i> | <i>Montant de la variation</i> |
|--|--------------------------------|
| Droits d'enregistrement | -284 927 348,89 |
| TVA | -275 562 796,23 |
| Impôt général sur le revenu : impôt retenu sur les traitements et salaires | -117 284 510,92 |

Le projet de loi déposé indique que « les mesures de relance décidées par le Gouvernement en 2022 et 2023 auront contribué à soutenir l'économie et à encourager les entreprises et ménages à continuer à consommer. Par ailleurs, l'inflation toujours élevée aura également contribué à la hausse des recettes au niveau des collectivités. En revanche, les difficultés observées dans le marché de l'immobilier auront eu un impact à la baisse significatif sur les droits d'enregistrement et la TVA. ».¹³

¹² Source : Tableau 6A : Moins-values sur certaines recettes, du projet de loi déposé, document parlementaire 8403-0, p. 8.

¹³ Document parlementaire 8403-0, p. 8.

En ce qui concerne l'évolution des principaux impôts directs et indirects pendant la période 2013-2023 et de leur variation entre l'année 2022 et 2023, il est renvoyé au Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, pp. 25-30.

4. Dépenses du budget de l'exercice 2023

Le compte général pour l'exercice 2023 comprend des dépenses courantes de 21,6 milliards d'euros, des dépenses en capital de 3,1 milliards d'euros et des dépenses pour opérations financières de 2,2 milliards d'euros, soit un total de 26,8 milliards d'euros.

En termes de variations par rapport au budget voté pour l'année 2023 :

- les dépenses courantes connaissent une plus-value de 268,9 millions d'euros (+1,3%) ;
- les dépenses en capital connaissent une plus-value de 143,0 millions d'euros (+4,9%) ;
- les dépenses pour opérations financières connaissent une plus-value de 171,2 millions d'euros (+8,3%).

Les dépenses totales effectives, opérations financières incluses, sont supérieures à celles prévues au budget définitif, de l'ordre de 583,2 millions d'euros, soit +2,2%. En faisant abstraction des opérations financières réalisées en 2023, les dépenses restent supérieures aux prévisions du budget définitif pour l'année 2023 de l'ordre de 411,9 millions d'euros (+1,7%).

Les principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2023 s'élèvent comme suit¹⁴ :

Tableau 8 – Principales variations positives au niveau des dépenses par rapport au budget définitif 2023

| 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 | 138 057 153,71 |
| Financement d'opérations découlant des engagements du Luxembourg envers les institutions financières internationales | 98 557 590,77 |
| Alimentation du fonds d'équipement militaire | 76 767 000,00 |
| Contribution de l'État au financement de la Mutualité des employeurs | 65 422 597,15 |
| Frais en relation avec le premier équipement de surfaces louées | 54 104 471,55 |
| Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension : cotisations | 53 227 384,00 |
| Quote-part à verser à l'Union européenne à titre de ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée | 47 587 037,50 |
| Dépenses diverses jugées opportunes par le gouvernement | 36 060 755,14 |
| Participation de l'État au financement de l'assurance maladie : cotisations pour prestations en nature | 35 304 868,84 |
| 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 | 33 639 063,88 |
| Participation de l'État aux frais de services conventionnés concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants | 33 261 000,00 |
| Amortissement de prêts et lignes de crédit contractés sous la garantie de l'État par le Fonds Belval | 30 500 000,00 |
| Alimentation du fonds des routes | 30 000 000,00 |
| Participation de l'État aux frais des communes concernant le fonctionnement de services d'éducation et d'accueil pour enfants | 29 834 543,37 |
| Décote sur emprunts et certificats de trésorerie nouveaux | 29 794 900,00 |
| Frais de fonctionnement pour la gestion de crises | 26 203 220,49 |

¹⁴ Source : Tableau 4 : Principales variations au niveau des dépenses (variations > 25 millions d'euros), du projet de loi déposé, document parlementaire 8403-0, pp. 4 et 5.

Selon le projet de loi déposé, une part importante des variations positives des dépenses sont dues aux mesures prises par le Gouvernement « pour soutenir les ménages et les entreprises face aux pressions inflationnistes découlant de la guerre en Ukraine et de la crise du secteur immobilier ».¹⁵

Les principaux écarts négatifs entre le budget voté et le compte général se situent notamment au niveau¹⁶ :

- des subventions d’exploitation (-168,3 millions d’euros) ;
- des transferts de capitaux aux ménages (-79,2 millions d’euros) ;
- des transferts de revenus à l’étranger (-71,6 millions d’euros).¹⁷

5. Budget pour ordre

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 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. 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.

En ce qui concerne le compte général de l’État de l’exercice 2023, 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 20,5 millions d’euros.

La Cour note dans son rapport général 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 du Contrôle de l’exécution budgétaire sur les projets de loi portant règlement des comptes généraux des exercices 2019 à 2022¹⁸ précisant que la Commission du Contrôle de l’exécution budgétaire « encourage le Gouvernement à poursuivre ses efforts entrepris d’ores et déjà en vue de la réduction du déséquilibre dans le budget pour ordre ».

Recommandation 1 – La Commission réitère à cet effet ses susdites recommandations encourageant le Gouvernement à poursuivre ses efforts entrepris d’ores et déjà en vue de la réduction du déséquilibre dans le budget pour ordre.

Elle prend, dans ce contexte, note de la prise de position du gouvernement selon laquelle il continue « à entreprendre les efforts nécessaires, notamment par le biais d’une nouvelle réduction du nombre d’articles de recettes et de dépenses pour ordre dans le cadre du projet de budget de l’Etat pour l’exercice 2025 et en attendant une éventuelle suppression dudit budget pour ordre qui serait à envisager pour l’avenir ».¹⁹

6. Exécution du budget des dépenses

a) 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.

¹⁵ Document parlementaire 8403-0, p. 5.

¹⁶ Source : Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, p. 18.

¹⁷ En ce qui concerne le montant des dépenses courantes et en capital liquidées en 2023, il est renvoyé au Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, pp. 18 et 19.

¹⁸ Documents parlementaires 7676-2, 7848-3, 8039-3 et 8258-3.

¹⁹ II. La réponse du gouvernement, Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, p. 51.

- Toujours selon les dispositions de l'article 18, 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.
- L'article 15 de la loi modifiée du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023²⁰ 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 2023 sans l'autorisation du ministre ayant le budget dans ses attributions.

Pour l'exercice budgétaire 2023, le montant des majorations de crédit par voie de transfert s'élève à 9,2 millions d'euros. Le montant des sommes effectivement liquidées à la suite des opérations de transfert s'élève à 6,7 millions d'euros.

Dans son rapport, la Cour rappelle que l'article 18, paragraphe 3, de la loi sur la comptabilité de l'État précise que « les crédits non limitatifs, les restants d'exercices antérieurs et les crédits spécifiquement libellés comme tels ne sont pas susceptibles d'être transférés à d'autres articles ». Néanmoins, la Cour se doit de constater que pour quatre articles un transfert a été émis.

La Cour a également passé en revue les raisons justificatives invoquées à la base de 143 arrêtés de transfert. Dans 20 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.²¹

Recommandation 2 – La Commission prend note du constat de la Cour relatif à la violation de l'article 18, paragraphe 3, de la loi sur la comptabilité de l'État dans le cadre de quatre transferts de crédit.

La Commission retient également que, des 20 cas relevés par la Cour où les justifications des décisions de transferts n'ont pas été suffisamment motivées, la majorité est attribuable au ministère de la Justice (14 cas). Dans ce contexte, la Cour relève également le caractère de plus en plus standardisé des motivations à la base des décisions de transfert.

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.

b) *Crédits non limitatifs*

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

L'article 16, paragraphe 2, de la loi sur la comptabilité de l'État précise toutefois que les « articles budgétaires peuvent être dotés de la mention « crédit non limitatif » lorsqu'ils concernent des dépenses

²⁰ Dossier parlementaire 8080.

²¹ Tableau 20 : Transferts de crédits – motivation insuffisante, Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, pp. 23 et 24.

Tableau 25 : Les crédits destinés à l'acquisition de biens meubles durables majorés par voie de transfert supérieur à 10 000 euros, Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, p. 34.

Tableau 26 : Les crédits surestimés ayant fait l'objet de transferts supérieurs à 50 000 euros, Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, pp. 35-38.

Tableau 27 : Les crédits sous-estimés ayant été majorés par voie de transfert supérieur à 50 000 euros, Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, pp. 39 et 40.

Tableau 28 : Les crédits transférés dépassant au moins 90% du crédit voté, Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, pp. 41 et 42.

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 ».

Le montant total des autorisations de dépassement de crédits non limitatifs de l'exercice 2023 s'élève à environ 1,8 milliard d'euros, dont 1,1 milliard d'euros pour le budget des dépenses courantes, 442,1 millions d'euros pour le budget des dépenses en capital et 186,5 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 1,6 milliard d'euros, dont 1,1 milliard d'euros pour le budget des dépenses courantes, 379,4 millions d'euros pour le budget des dépenses en capital et 178,9 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 318,7 millions d'euros. Pour l'ensemble des autres opérations du budget des dépenses courantes, le montant des liquidations s'élève à environ 750,4 millions d'euros.

Au niveau du budget des dépenses en capital, 94,2% du montant global des dépassements effectivement utilisés concernent neuf articles.²²

*

III. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

A. L'impact budgétaire des paquets de mesures prises 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 « Energiedesch », « Solidaritéitspak 1.0 », « Solidaritéitspak 2.0 » et « Solidaritéitspak 3.0 ».

L'impact budgétaire global de ces quatre paquets a été estimé à 4,1 milliards d'euros, dont :

- 65 millions d'euros sont alloués au financement de l'« Energiedesch »,
- 990 millions d'euros au financement du « Solidaritéitspak 1.0 »,
- 990 millions d'euros au financement du « Solidaritéitspak 2.0 »,
- 1,5 milliard d'euros au financement du « Solidaritéitspak 3.0 », et
- 500 millions d'euros au titre du régime d'aides sous forme de garanties de l'État.

Au cours de l'année 2023, le déchet fiscal, voire le montant payé, au titre de ces quatre paquets s'élevait à 1,5 milliard d'euros :

- 8 millions d'euros pour l'« Energiedesch »,
- 253 millions d'euros pour le « Solidaritéitspak 1.0 »,
- 659 millions d'euros pour le « Solidaritéitspak 2.0 »,
- 328 millions d'euros pour le « Solidaritéitspak 3.0 », et
- 214 millions d'euros au titre du régime d'aides sous forme de garanties.²³

²² Tableau 21 : Crédits budgétaires des dépenses en capital dépassés de plus de 5 millions d'euros – exercice 2023, Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, pp. 25 et 26.

Tableau 29 : Crédits non limitatifs dépassés de plus de 75%, Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, pp. 42-50.

²³ Tableau 1 : Impact budgétaire des paquets de mesures, Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, pp. 3-5.

Tableau 4A : Impact budgétaire lié à la crise énergétique fin décembre 2023, projet de loi déposé, document parlementaire 8403-0, pp. 5 et 6.

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

B. Les Services de l'Etat à Gestion Séparée²⁴

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'Etat 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 ». 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'Etat à gestion séparée ainsi que les modalités du contrôle de cette gestion.

D'après l'article 35 de la loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023²⁵, l'Etat 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, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire,
- 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 civil²⁶.

Dans son rapport, la Cour constate qu'à la fin de l'exercice 2023, les avoirs disponibles des services de l'État à gestion séparée s'élèvent à 204,0 millions d'euros, dont 66,8% appartiennent au Centre des technologies de l'information de l'État.

²⁴ 2.5. Services de l'Etat à gestion séparée, Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, p. 20.

²⁵ Document parlementaire 8080.

²⁶ 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.* »

Constatation 1 – La Commission prend note du constat de la Cour relatif à la situation des avoirs disponibles des SEGS et, en particulier, de celle du CTIE.

A ce titre, elle a eu une entrevue avec la Direction du contrôle financier (ci-après « DCF ») et la Trésorerie de l'Etat en date du 18 novembre 2024 afin d'éclaircir un certain nombre de questions ayant trait au contrôle externe des SEGS et à la gestion de leurs liquidités.²⁷

Le règlement du 3 février 2006 prévoit notamment que :

- Le SEGS communique à la fin de chaque trimestre à son ministre de tutelle l'état détaillé de l'ensemble des recettes perçues et des dépenses effectuées se rapportant à l'exercice en cours.
- Un contrôle interne de la gestion financière et comptable du SEGS est réalisé au niveau ministériel de manière annuelle.
- La Direction du contrôle financier est chargée du contrôle externe des opérations effectuées par le SEGS.

La DCF a expliqué qu'elle réalise un contrôle ex post sur base d'un échantillon à la suite de la clôture des comptes des SEGS. Les dotations des SEGS font régulièrement l'objet d'adaptations en fonction du montant des avoirs disponibles et des besoins budgétaires futurs. Le montant des avoirs des SEGS varie fortement en fonction de la spécificité des activités du SEGS en question et des projets et investissements que le service entend réaliser.

La Trésorerie de l'Etat a expliqué que les avoirs des SEGS ne sont pas à considérer comme des liquidités placées dans des comptes distincts au nom de chaque service. La gestion des liquidités des SEGS fait, en effet, l'objet d'un système de « cash pooling » qui centralise toutes les liquidités concernées au sein de la Trésorerie de l'Etat à des fins de placement. Ainsi, le montant des avoirs par SEGS constaté par la Cour est à percevoir comme une écriture comptable qui, d'un point de vue économique, représente une autorisation à dépenser.

C. Les fonds spéciaux

1. La situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

La Cour constate qu'au cours de l'exercice 2023, les recettes dépassent les dépenses effectives des fonds spéciaux de quelque 16,6 millions d'euros.

Les avoirs des fonds spéciaux ont connu une augmentation de 0,6% durant l'exercice 2023²⁸ :

- avoirs des fonds spéciaux en début d'exercice 2023 : 2,95 milliards d'euros ;
- avoirs des fonds spéciaux en fin d'exercice 2023 : 2,97 milliards d'euros ;
- augmentation des avoirs des fonds spéciaux : 16,6 millions d'euros.

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'Etat.

Les prévisions établies dans le cadre du projet de budget 2023 avaient tablé sur une diminution des avoirs des fonds spéciaux de l'ordre de 263,4 millions d'euros (-10,5%).

Selon la Cour, cette situation s'explique par le fait que les recettes des fonds spéciaux (+523,1 millions d'euros) ainsi que les dépenses des fonds spéciaux (+243,2 millions d'euros) ont été plus importantes qu'initialement projetées pour 2023 et que la croissance des recettes a été plus prononcée que celles des dépenses.

2. L'évolution des recettes des fonds spéciaux de l'Etat

D'après le projet de budget 2023²⁹, les recettes des fonds spéciaux pour l'année 2023 étaient estimées à environ 7,4 milliards d'euros. D'après le compte général 2023, les recettes effectives s'élèvent

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

28 Tableau 22 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux, Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, pp. 27 et 28.

29 Document parlementaire 8080.

à 7,9 milliards d'euros, ce qui équivaut à un écart de +523,1 millions d'euros (+7,1%) par rapport au projet de budget.³⁰

Selon la Cour, la différence entre les recettes inscrites dans le projet de budget et celles renseignées dans le compte général 2023 s'explique comme suit :

- prise en compte d'alimentations supplémentaires résultant des dépassements de crédit à hauteur de 207,9 millions d'euros des crédits non limitatifs d'alimentation de certains fonds spéciaux, dont les plus importantes concernent :
 - o le Fonds d'équipement militaire avec 76,8 millions d'euros ;
 - o le Fonds pour l'emploi avec 42,0 millions d'euros, suite à l'augmentation des produits de l'impôt de solidarité, de l'impôt sur la fortune et de la contribution sociale prélevée sur les carburants ;
 - o le Fonds des routes avec 30 millions d'euros ;
 - o le Fonds de l'innovation avec 20 millions d'euros ;
 - o le Fonds de dotation globale des communes avec 18,4 millions d'euros, suite notamment à l'augmentation de la dotation complémentaire dépendant notamment de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires ;
 - o le Fonds de pension avec 16,0 millions d'euros.
- prise en compte de recettes propres plus élevées qu'initialement prévues au projet de budget 2023 pour les fonds spéciaux suivants :
 - o le Fonds de dotation globale des communes (augmentation de l'impôt commercial communal) avec 235,6 millions d'euros ;
 - o le Fonds de pension (augmentation des recettes au niveau de la fonction publique, de la Sécurité sociale et des autres organismes tels que la BCEE) avec 53,2 millions d'euros ;
 - o le Fonds pour l'emploi (augmentation des remboursements) avec 27,1 millions d'euros ;
 - o le Fonds d'investissements publics administratifs avec 10,9 millions d'euros.

3. L'évolution des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat

D'après le projet de budget 2023, les dépenses des fonds spéciaux pour l'année 2023 étaient estimées à environ 7,6 milliards d'euros. D'après le compte général 2023, les dépenses effectives s'élèvent à 7,9 milliards d'euros, ce qui équivaut à un écart de 243,1 millions d'euros (+3,2%) par rapport au projet de budget.³¹

Selon la Cour, la différence entre les dépenses inscrites dans le budget et celles renseignées dans le compte général 2023 s'explique comme suit :

- Les dépenses du Fonds de dotation globale des communes ont été sous-estimées de 254,0 millions d'euros (10,3%). La redistribution aux communes a été plus importante que prévue, compte tenu notamment des recettes supplémentaires de 261,3 millions d'euros en provenance de l'impôt commercial communal et de 18,3 millions d'euros en provenance de la dotation complémentaire dépendant notamment de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires.
- Pour le Fonds de pension, il y a lieu de signaler que les dépenses budgétisées étaient également sous-estimées de 68,9 millions d'euros (6,1%), étant donné que les pensions des fonctionnaires de l'État ont été plus importantes que prévues au projet de budget.
- Concernant les fonds d'investissement affichant les dépenses budgétisées et les dépenses effectives par projet, la Cour a analysé les principales sous-estimations. Le tableau ci-dessous illustre l'évolution prévue et réelle des projets du Fonds des routes, dont les dépenses budgétisées ont été sous-estimées de 95,40 millions d'euros (34,13%).
- Pareille situation s'est également présentée pour le Fonds d'équipement militaire, dont les dépenses budgétisées ont été sous-estimées de 84,9 millions d'euros (41,2%).

³⁰ Tableau 23 : Evolution des recettes des fonds spéciaux, Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, pp. 28 et 29.

³¹ Tableau 24 : Evolution des dépenses des fonds spéciaux, Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, pp. 30 et 31.

| <i>Projets</i> | <i>Budget 2023</i> | <i>Compte 2023</i> | <i>Variation</i> |
|---|------------------------|------------------------|-------------------|
| Aménagement du boulevard Raiffeisen et du boulevard Kockelscheuer | 1 200 000 | 6 236 902 | 5 036 902 |
| Gare Howald et rue des Scillas | 25 000 000 | 53 756 325 | 28 756 325 |
| Nouvelle N3 : module Nord y compris passage inférieur Rond-point Glueck | 10 000 000 | 20 183 360 | 10 183 360 |
| Gasperich – Croix de Bettembourg – frontière française | 30 000 000 | 39 961 013 | 9 961 013 |
| Boulevard du Hoehenhof | 7 000 000 | 12 062 383 | 5 062 383 |
| Liaison Micheville (phase 3) | 15 000 000 | 21 345 666 | 6 345 666 |
| | 88 200 000 | 153 545 649 | 65 345 649 |

| <i>Projets</i> | <i>Budget 2023</i> | <i>Compte 2023</i> | <i>Variation</i> |
|---------------------|------------------------|------------------------|--------------------|
| NAOS | 14 744 636 | 32 729 457 | 17 984 821 |
| Véhicules tactiques | 68 090 000 | 77 554 560 | 9 464 560 |
| Nouveaux projets | 0 | 94 737 402 | 94 737 402 |
| | 82 834 636 | 205 021 419 | 122 186 783 |

Pour divers fonds spéciaux, le niveau des dépenses budgétisées n'a pas été atteint :

- Au sujet du Fonds pour la protection de l'environnement, les dépenses effectives sont moins élevées qu'initialement prévues au projet de budget 2023. Cette différence de 39,4 millions d'euros (55,2%) provient notamment de dépenses moins importantes que prévues au projet de budget 2023 pour la réalisation des études et l'exécution des travaux dans le domaine des déchets (surestimation de 14,3 millions d'euros) et dans le domaine de la nature (surestimation de 15,7 millions d'euros).
 - De plus, les dépenses du Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse ont été surestimées de 29,0 millions d'euros (33,9%) suite au financement de projets en relation avec l'aide à l'enfance (surestimation de 16,4 millions d'euros), de projets de construction des établissements d'enseignement privé (surestimation de 5,1 millions d'euros) et de projets en relation avec l'enseignement musical (surestimation de 7,5 millions d'euros).
- Dans son rapport, la Cour note que pour les deux fonds d'investissement cités ci-avant, une analyse plus poussée s'avère impossible en l'absence d'une ventilation des dépenses par projet.
- Au sujet des fonds d'investissement 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 :
 - o Fonds spécial pour le soutien au développement du Logement : les dépenses budgétisées ont été surestimées de 62,4 millions d'euros (25,3%),
 - o Fonds pour la gestion de l'eau : les dépenses budgétisées ont été surestimées de 46,1 millions d'euros (46,7%).

Recommandation 3 – 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.

La Commission salue, dans ce contexte, l'initiative du gouvernement de procéder, dans le cadre du projet de budget pour 2025, à une suppression des fonds spéciaux à faible envergure budgétaire, soit en les abrogeant dans leur intégralité, soit en fusionnant leurs opérations avec un autre fonds spécial.³²

³² II. La réponse du gouvernement, Rapport général de la Cour, document parlementaire 8403-2, p. 51.

D. La dette de l'Etat central

1. Emprunts nouveaux

Une émission obligataire a été réalisée en février 2023 ayant pour objectif de rembourser un emprunt de 2 milliards d'euros et de renforcer le coussin de liquidités de la Trésorerie de l'État. L'opération, qui a permis de lever 3 milliards d'euros, se compose d'une première tranche de 1,75 milliards d'euros sur 20 ans, à un taux de 3,25% et d'une deuxième tranche de 1,25 milliards d'euros sur 10 ans, à un taux de 3,00%.

2. Remboursements

La Trésorerie de l'État a remboursé, en juillet 2023, un emprunt obligataire LGB 2,125% 2013-2023 pour un montant de 2 milliards d'euros.

3. Encours de la dette de l'Etat central

Compte tenu des opérations décrites ci-avant, l'encours de la dette de l'État central au 31 décembre 2023 s'élève à 17,3 milliards d'euros (comparé à 16,3 milliards d'euros le 31 décembre 2022).³³

La loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 a conféré au ministre ayant le Trésor dans ses attributions l'autorisation d'émettre des emprunts pour un montant maximum de 6 milliards d'euros.³⁴ Dans la mesure où le budget définitif de l'année 2024 ne serait prévisiblement adopté qu'au cours du premier semestre de l'année en question, l'autorisation a couvert, par prudence, les années 2023 et 2024.

Constatation 2 – Dans ses dernières recommandations relatives aux comptes généraux de l'État, la Commission a, à plusieurs reprises, remis en question la pratique du Gouvernement de cumuler d'année en année les autorisations d'emprunt non-utilisées. La Commission constate que cette question a été clarifiée depuis l'exercice 2023. En ce qui concerne l'exercice 2024, l'article 32 de la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024³⁵, le solde disponible des anciennes autorisations d'emprunt non-utilisées jusqu'au 31 décembre 2023 a été annulé. Le projet de loi déposé confirme cette démarche.³⁶

La Commission salue la nouvelle approche adoptée par le Gouvernement en matière d'autorisations d'emprunt accordées par la Chambre des Députés, en ce qu'elle accentue considérablement la transparence dans la gestion de la dette publique et permet un meilleur contrôle.

Recommandation 4 – 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 une fois pour toutes la question de savoir si, au sens de l'article 117 de la Constitution, 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. Tout en prenant note de l'argumentation écrite du Gouvernement du 12 septembre 2020, la Commission demande que soit éliminée toute insécurité juridique dans ce domaine.

E. Le solde budgétaire 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 »).³⁷

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

33 Tableau 7 : Total de l'encours de la dette du Gouvernement central au 31.12.2023, projet de loi déposé, document parlementaire 8403-0, p. 9.

34 Art. 39 de la loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023, document parlementaire 8080.

35 Document parlementaire 8383.

36 Document parlementaire 8403-0, p. 10.

37 *Ibidem*.

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 2023 est estimé à -1,8 milliard d'euros. Ce déficit représente un écart de :

- +470 millions d'euros par rapport au solde, hors opérations financières, établi suivant les règles comptables de 1999,
- +477,6 millions d'euros par rapport au déficit d'environ 1 milliard d'euros prévu dans le cadre du projet de budget de l'année 2023.³⁸

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.³⁹ 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 et 481 millions d'euros en 2022).

Comme pour les chiffres établis selon la comptabilité nationale, le solde SEC2010 qui ressort du programme de stabilité et de croissance connaît une amélioration considérable par rapport au budget initial. Selon le projet de loi déposé, ce résultat s'explique par « des plus-values en matière de recettes de l'ordre de 1 milliard d'euros, face à des dépenses qui sont globalement restées au niveau prévu initialement ».⁴⁰

Recommandation 5 – La Commission réitère sa recommandation émise dans le cadre de son rapport relatif au compte général 2023 concernant la mise en œuvre d'une réforme budgétaire.⁴¹

La Commission salue l'initiative annoncée par le Gouvernement visant à reprendre les réflexions déjà entamées par le passé sur la mise en place 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 2021⁴². La Commission est d'avis qu'une réforme budgétaire est indispensable dans des temps marqués par des multi-crisis et à la lumière des grands défis auxquels le Luxembourg fait actuellement face (économiques et budgétaires, environnementaux, sociaux, etc.). Du côté du pouvoir exécutif, une telle solution contribue, en effet, à une gestion et à une planification budgétaire plus efficaces et axées sur des priorités politiques bien définies. Du côté du 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.

Au vu de ce qui précède, et compte tenu de l'impact d'une réforme budgétaire 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 relatifs à l'élaboration d'une telle réforme. Dans ce contexte, une première réunion a d'ores et déjà eu lieu avec des représentants de l'OCDE en date du 12 juillet 2024.⁴³

*

38 Document parlementaire 8080.

39 Document parlementaire 8403-0, p. 10.

40 *Ibidem*.

41 Recommandation 6, Rapport de la Commission de l'Exécution budgétaire relatif au projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2022 du 18 mars 2024, document parlementaire 8258-3, pp. 17 et 18.

42 Voir documents parlementaires 6440-3, 6577-3, 6692-3, 6838-4, 7005-4, 7156-2, 7330-5, 7447-3, 7676-2, 7848-3, 8039-3.

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

IV. REPONSE DU GOUVERNEMENT RELATIVE AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Luxembourg, le 9 octobre 2024

En référence à votre courrier du 18 septembre 2024 concernant le rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'État de l'exercice 2023, je prends bien note de vos observations et je vous communique ci-après mes réponses en vertu de l'article 4, paragraphe 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

1. Concernant les observations de la Cour des comptes au sujet de l'impact budgétaire des paquets de mesures prises en réponse à la hausse des prix

Dans son rapport, la Cour note que « 214 millions d'euros ont été versés au titre du régime d'aides sous forme de garanties de l'Etat. ». Le Gouvernement tient à préciser que ce montant n'a pas été versé, mais représente l'engagement de l'État en termes de garanties accordées sur des prêts dans le cadre dudit régime des prêts garantis.

2. Concernant les observations de la Cour des comptes au sujet du budget pour ordre

Dans son rapport, la Cour des comptes évoque « que le budget des recettes et des dépenses pour ordre est en déséquilibre et affiche un excédent cumulé de recettes de 20.501.693,28 euros. » et réitère sa recommandation en « encourageant le Gouvernement à poursuivre ses efforts entrepris d'ores et déjà en vue de la réduction du déséquilibre dans le budget pour ordre. »

Le Gouvernement prend note des observations réitérées sur les déséquilibres constatés au niveau du budget pour ordre et continue à entreprendre les efforts nécessaires, notamment par le biais d'une nouvelle réduction du nombre d'articles de recettes et de dépenses pour ordre dans le cadre du projet de budget de l'État pour l'exercice 2025 et en attendant une éventuelle suppression dudit budget pour ordre qui serait à envisager pour l'avenir.

3. Concernant les observations de la Cour des comptes au sujet des Fonds spéciaux

Concernant les fonds spéciaux, le Gouvernement suit également les recommandations de la Cour des comptes exprimées dans son rapport général relatif à l'exercice budgétaire de 2022 et a ainsi procédé, dans le cadre du projet de budget pour 2025, à une suppression des fonds spéciaux à faible envergure budgétaire, soit en les abrogeant dans leur intégralité, soit en fusionnant leurs opérations avec un autre fonds spécial.

*

V. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Considérations générales

Dans son avis du 24 septembre 2024, le Conseil d'État note que le compte général s'est clôturé, hors opérations financières, avec un déficit de 2 274,9 millions d'euros, alors que le budget voté renseignait un déficit de 2 584,9 millions d'euros. D'après l'exposé des motifs, cette différence « s'explique dans une large mesure par une dynamique soutenue au niveau des recettes, sous l'effet de l'inflation et les mesures de soutien mises en place dans le contexte du Solidaritéitspak 3.0 ».

Au niveau des opérations financières, le compte général affiche un excédent de 848 millions d'euros, alors que le budget voté renseignait un excédent de 2 595,5 millions d'euros. Selon l'exposé des motifs, cette différence s'explique « par le fait que les besoins en financement ont été moins importants qu'initialement prévus, en raison notamment de l'évolution plus favorable que prévue du solde du budget hors opérations financières ».

En tenant compte des opérations financières, le compte général de l'exercice 2023 s'est clôturé avec un déficit de 1 426,8 millions d'euros, alors que le budget définitif renseignait un excédent de 10,6 millions d'euros. Cette différence négative s'explique, selon l'exposé des motifs, « essentiellement par des recettes non perçues sur opérations financières, soit un recours moindre que prévu à l'émission d'instruments de dette. Ainsi, ce solde négatif traduit paradoxalement une évolution plus favorable que prévue des finances publiques au cours de l'année 2023 ».

Le Conseil d'État note, d'une part, que le compte général pour l'exercice 2023 renseigne des dépenses courantes de 21 508,5 millions d'euros, des dépenses en capital de 3 080,9 millions d'euros et des dépenses sur opérations financières à hauteur de 2 237,0 millions d'euros, avec un total de 26 826,5 millions d'euros. Les dépenses totales dépassent le volume total des dépenses prévu au budget voté de 583,1 millions d'euros, soit un écart de 2,22 pour cent entre le budget voté et le compte général.

L'exposé des motifs reprend dans les tableaux 4A et 4B des décomptes plus précis des dépenses liées à la crise énergétique.

Il ressort par ailleurs du tableau n° 4 de l'exposé des motifs que les autres variations majeures proviennent de l'acquisition auprès de secteurs autres que le secteur des administrations publiques d'immeubles à incorporer dans le domaine de l'État (+138 057 153,71 euros), du financement d'opérations découlant des engagements du Grand-Duché de Luxembourg envers les institutions financières internationales (+98 557 590,77 euros), de l'alimentation du fonds d'équipement militaire (+76 767 000 euros) et de la contribution de l'État au financement de la Mutualité des employeurs (+65 422 597,15 euros). La ventilation des dépenses totales selon le code économique de l'exercice 2023 est reprise au tableau n° 3 de l'exposé des motifs.

D'autre part, le Conseil d'État constate que le compte général pour l'exercice 2023 renseigne des recettes courantes de 22 164,8 millions d'euros, des recettes en capital de 149,7 millions d'euros et des recettes sur opérations financières de 3 085,0 millions d'euros, soit des recettes totales de 25 399,6 millions d'euros. Au final, les recettes totales effectives se trouvent en deçà de la prévision du budget voté de 854,4 millions d'euros.

La ventilation des recettes totales selon le code économique de l'exercice 2023 et les écarts entre la prévision de recettes du budget voté et le compte général 2023 sont repris au tableau n° 5 de l'exposé des motifs. Il en ressort que les baisses les plus importantes sont avant tout constatées pour les bénéfices d'exploitation d'entreprises publiques, les transferts de revenus de l'administration centrale, le remboursement de dépenses de personnel et le remboursement de transferts de capitaux aux ménages. Les principales plus-values au niveau des recettes sont reprises au tableau n° 6 de l'exposé des motifs. Il en ressort que les plus-values les plus importantes proviennent de l'impôt sur le revenu des collectivités (+415 239 939,52 euros), de l'impôt sur la fortune (+258 032 758,92 euros) et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (+ 196 523 928,28 euros). Selon l'exposé des motifs, « il est toutefois force de constater que le ralentissement, notamment dans le secteur de la construction, a eu comme conséquence des moins-values significatives sur certaines recettes [, dont notamment les droits d'enregistrement, la taxe sur la valeur ajoutée] et l'impôt retenu sur les traitements et salaires (tableau 6A)]. En résumé, les mesures de relance décidées par le Gouvernement en 2022 et 2023 auront contribué à soutenir l'économie et à encourager les entreprises et ménages à continuer à consommer. Par ailleurs, l'inflation toujours élevée aura également contribué à la hausse des recettes au niveau des collectivités. En revanche, les difficultés observées dans le marché de l'immobilier auront eu un impact à la baisse significatif sur les droits d'enregistrement et la TVA ».

Le tableau n° 7 de l'exposé des motifs reprend le détail des emprunts en cours au 31 décembre 2023. À cet égard, il est précisé à l'exposé des motifs qu'« [e]n vertu 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, le solde disponible des anciennes autorisations d'emprunt non-utilisées jusqu'au 31 décembre 2023 a été annulé. Cette disposition se base sur les recommandations respectives du Conseil d'État, de la Commission des Finances et du Budget ainsi que de la Commission de Contrôle de l'exécution budgétaire ».

Les auteurs du projet de loi font remarquer que les chiffres renseignés aux différents tableaux présentés ci-avant ont été établis suivant les règles de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État et ne doivent pas être confondus avec la présentation des chiffres des finances publiques selon les règles et concepts du système européen des comptes, ci-après « SEC2010 ».

Il est par conséquent exposé que le compte général – établi suivant la loi précitée du 8 juin 1999 – reflète, article par article, l'exécution du budget de l'État voté par la Chambre des députés pour un

exercice donné, en recettes et en dépenses. Le système SEC2010 présente, quant à lui, une vue plus économique de l'exécution du budget et concerne un périmètre plus vaste des « administrations publiques », allant au-delà du périmètre de l'État central et comprenant l'administration centrale (dont l'État central, les fonds spéciaux, les institutions de l'État et les établissements publics), les administrations locales ainsi que le secteur de la sécurité sociale.

En règle générale, le solde budgétaire des « administrations publiques » établi suivant les règles et concepts du SEC2010, notifié semestriellement à la Commission européenne (Eurostat) en vertu du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, a pour finalité de constater la capacité de financement dégagée (en cas de surplus) ou le besoin de financement éprouvé (en cas de déficit) d'un périmètre plus large que celui de l'État central tel que défini précédemment. Outre ce périmètre de couverture différent, le solde SEC2010 tient également compte des dépenses effectives des fonds spéciaux et des établissements publics – au lieu des simples dotations budgétaires figurant au compte général – et fait usage de règles d'affectation ou d'imputation différentes pour certaines opérations budgétaires.

Selon l'exposé des motifs, le solde SEC2010 pour 2023 est estimé à - 1 805,1 millions d'euros, ce qui représente un écart de 470 millions d'euros par rapport au solde établi suivant les règles de la loi précitée du 8 juin 1999. Les auteurs du projet de loi estiment que les nouvelles approches adoptées à partir du projet de budget pour 2019 permettent de limiter l'écart entre les deux présentations comptables, sans pour autant être en mesure de le réduire entièrement en raison des périmètres de consolidation et des règles de comptabilisation divergents.

Il ressort, en outre, de l'exposé des motifs que l'avoir disponible des fonds spéciaux de l'État est arrêté au compte général de l'exercice 2023 à 2 970,9 millions d'euros. Il est toutefois précisé que les « avoirs » des fonds spéciaux ne doivent pas être confondus avec les réserves de liquidités détenues par la Trésorerie de l'État, dans la mesure où ces avoirs correspondent uniquement à des droits à « engager » des dépenses par les gestionnaires des fonds spéciaux.

Le Conseil d'État note, enfin, que pour compléter les informations du compte général, les auteurs du projet de loi indiquent qu'il y a lieu de tenir compte de la situation des Services de l'État à gestion séparée (« SEGS ») : le solde fin 2023 relatif aux entités désignées en tant que SEGS s'élève à 204 millions d'euros.

Observations d'ordre légistique

Dans ses observations d'ordre légistique à l'égard de l'article 3, le Conseil d'État signale que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « Ministère de l'éducation, de l'enfance et de la jeunesse ».

*

VI. 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 courant de l'année budgétaire. Les annexes du document parlementaire 8403-0, faisant partie intégrante du présent projet de loi, reprennent article par article les opérations effectuées au courant de l'année.

Dans son avis du 24 septembre 2024, le Conseil d'État n'a pas formulé d'observations quant au fonds à l'égard du texte des articles 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.

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.

Ad article 4

L'article 4 reprend les avoirs disponibles des SEGS. Les dépenses des SEGS ne sont pas repris dans le Budget de l'État en tant que tel, si ce n'est via une dotation initiale en début d'année. Les SEGS 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 2023.

*

VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Recommandation 1 relative au budget pour ordre – La Commission réitère à cet effet ses susdites recommandations encourageant le Gouvernement à poursuivre ses efforts entrepris d'ores et déjà en vue de la réduction du déséquilibre dans le budget pour ordre.

Elle prend, dans ce contexte, note de la prise de position du gouvernement selon laquelle il continue « à entreprendre les efforts nécessaires, notamment par le biais d'une nouvelle réduction du nombre d'articles de recettes et de dépenses pour ordre dans le cadre du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2025 et en attendant une éventuelle suppression dudit budget pour ordre qui serait à envisager pour l'avenir ».

Recommandation 2 relative aux transferts de crédit – La Commission prend note du constat de la Cour relatif à la violation de l'article 18, paragraphe 3, de la loi sur la comptabilité de l'État dans le cadre de quatre transferts de crédit.

La Commission retient également que, des 20 cas relevés par la Cour où les justifications des décisions de transferts n'ont pas été suffisamment motivées, la majorité est attribuable au ministère de la Justice (14 cas). Dans ce contexte, la Cour relève également le caractère de plus en plus standardisé des motivations à la base des décisions de transfert.

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 1 relative aux services de l'État à gestion séparée – La Commission prend note du constat de la Cour relatif à la situation des avoirs disponibles des SEGS et, en particulier, de celle du CTIE.

A ce titre, elle a eu une entrevue avec la Direction du contrôle financier (ci-après « DCF ») et la Trésorerie de l'Etat en date du 18 novembre 2024 afin d'éclaircir un certain nombre de questions ayant trait au contrôle externe des SEGS et à la gestion de leurs liquidités.⁴⁴

⁴⁴ Réunion de la Commission de l'Exécution budgétaire du 18 novembre 2024.

Le règlement du 3 février 2006 prévoit notamment que :

- Le SEGS communique à la fin de chaque trimestre à son ministre de tutelle l'état détaillé de l'ensemble des recettes perçues et des dépenses effectuées se rapportant à l'exercice en cours.
- Un contrôle interne de la gestion financière et comptable du SEGS est réalisé au niveau ministériel de manière annuelle.
- La Direction du contrôle financier est chargée du contrôle externe des opérations effectuées par le SEGS.

La DCF a expliqué qu'elle réalise un contrôle *ex post* sur base d'un échantillon à la suite de la clôture des comptes des SEGS. Les dotations des SEGS sont régulièrement l'objet d'adaptations en fonction du montant des avoirs disponibles et des besoins budgétaires futurs. Le montant des avoirs des SEGS varie fortement en fonction de la spécificité des activités du SEGS en question et des projets et investissements que le service entend réaliser.

La Trésorerie de l'Etat a expliqué que les avoirs des SEGS ne sont pas à considérer comme des liquidités placées dans des comptes distincts au nom de chaque service. La gestion des liquidités des SEGS fait, en effet, l'objet d'un système de « cash pooling » qui centralise toutes les liquidités concernées au sein de la Trésorerie de l'Etat à des fins de placement. Ainsi, le montant des avoirs par SEGS constaté par la Cour est à percevoir comme une écriture comptable qui, d'un point de vue économique, représente une autorisation à dépenser.

Recommandation 3 relative aux 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.

La Commission salue, dans ce contexte, l'initiative du gouvernement de procéder, dans le cadre du projet de budget pour 2025, à une suppression des fonds spéciaux à faible envergure budgétaire, soit en les abrogeant dans leur intégralité, soit en fusionnant leurs opérations avec un autre fonds spécial.

Constatation 2 relative aux emprunts – Dans ses dernières recommandations relatives aux comptes généraux de l'Etat, la Commission a, à plusieurs reprises, remis en question la pratique du Gouvernement de cumuler d'année en année les autorisations d'emprunt non-utilisées. La Commission constate que cette question a été clarifiée depuis l'exercice 2023. En ce qui concerne l'exercice 2024, l'article 32 de la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024, le solde disponible des anciennes autorisations d'emprunt non-utilisées jusqu'au 31 décembre 2023 a été annulé. Le projet de loi déposé confirme cette démarche.

La Commission salue la nouvelle approche adoptée par le Gouvernement en matière d'autorisations d'emprunt accordées par la Chambre des Députés, en ce qu'elle accentue considérablement la transparence dans la gestion de la dette publique et permet un meilleur contrôle.

Recommandation 4 relative aux emprunts – 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 une fois pour toutes la question de savoir si, au sens de l'article 117 de la Constitution, 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. Tout en prenant note de l'argumentation écrite du Gouvernement du 12 septembre 2020, la Commission demande que soit éliminée toute insécurité juridique dans ce domaine.

Recommandation 5 relative à la mise en œuvre d'une nouvelle réforme budgétaire – La Commission réitère sa recommandation émise dans le cadre de son rapport relatif au compte général 2023 concernant la mise en œuvre d'une réforme budgétaire.

La Commission salue l'initiative annoncée par le Gouvernement visant à reprendre les réflexions déjà entamées par le passé sur la mise en place 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 2021. La Commission est d'avis qu'une réforme budgétaire est indispensable dans des temps marqués par des multi-crisis et à la lumière des grands défis auxquels le Luxembourg fait actuellement face (économiques et budgétaires, environnementaux, sociaux, etc.). Du côté du pouvoir exécutif, une telle solution contribue, en effet, à une gestion et à une planification budgétaire plus

efficaces et axées sur des priorités politiques bien définies. Du côté du 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.

Au vu de ce qui précède, et compte tenu de l'impact d'une réforme budgétaire 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 relatifs à l'élaboration d'une telle réforme. Dans ce contexte, une première réunion a d'ores et déjà eu lieu avec des représentants de l'OCDE en date du 12 juillet 2024.

*

VIII. TEXTE COORDONNE DU PROJET DE LOI

Sous le bénéfice des réflexions qui précèdent, la Commission de l'Exécution budgétaire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°8403 dans la teneur qui suit :

Les tableaux, faisant partie intégrante du projet de loi, figurent dans le document parlementaire 8403-0.

*

PROJET DE LOI

portant règlement du compte général de l'exercice 2023

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 2023, figurant en annexe, est arrêté comme suit :

A. Recettes et dépenses courantes et en capital

| | | |
|-------------|-----------------------------|-------------------------------|
| I- | Recettes effectives | 22 314 588 749,64 euros |
| II- | Dépenses effectives | 24 589 530 044,69 euros |
| III- | Excédent de dépenses | 2 274 941 295,05 euros |

B. Recettes et dépenses relatives aux opérations financières

| | | |
|-------------|---------------------|-----------------------------|
| I- | Recettes effectives | 3 085 083 840,02 euros |
| II- | Dépenses effectives | 2 237 026 546,89 euros |
| III- | Excédent | 848 057 293,13 euros |

L'excédent cumulé de -1 426 884 001,92 euros est porté au débit du compte « réserve budgétaire » dont le solde s'établit à -2 609 762 581,47 euros.

C. Recettes et dépenses pour ordre

| | | |
|-------------|-----------------------------|----------------------------|
| I- | Recettes pour ordre | 5 760 412 136,78 euros |
| II- | Dépenses pour ordre | 5 794 378 421,28 euros |
| III- | Excédent de dépenses | 33 966 284,50 euros |

L'excédent de dépenses pour ordre est porté au crédit du compte « report du solde des recettes et dépenses pour ordre » dont le solde positif s'établit à 20 501 693,28 euros.

Art. 2. Les comptes de fonds de tiers déposés auprès de l'État sont arrêtés à la fin de l'exercice 2023 comme suit :

I – Fonds des communes

| | |
|--|----------------------------|
| Fonds communal de péréquation conjoncturelle | 52 191 668,82 euros |
| Fonds de dépenses communales | 2 243 761,53 euros |
| Total des fonds des communes | 54 435 430,35 euros |

II – Fonds d'autres tiers

| | |
|---------------------------|--------------------|
| Consignations judiciaires | 6 615 133,90 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 2023 comme suit :

I – Fonds spéciaux de l'Etat

| | |
|---|----------------------|
| Fonds d'investissements publics administratifs | 137 333 576,91 euros |
| Fonds d'assainissement en matière de surendettement | 394 594,40 euros |
| Fonds de la coopération au développement | 11 353 821,29 euros |
| Fonds de rééquilibrage budgétaire | 21 715 472,77 euros |
| Fonds social culturel | 806,04 euros |
| Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier | 420 249,24 euros |
| Fonds spécial des eaux frontalières | 497 612,47 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 | 107 206 499,48 euros |
| Fonds pour l'emploi | 585 811 959,19 euros |
| Fonds d'entretien et de rénovation | 102 394 040,79 euros |
| Fonds de dotation globale des communes | 0,00 euros |
| Fonds spécial pour le logement abordable | 68 569 568,24 euros |
| Fonds pour la loi de garantie | 103 431 564,52 euros |
| Fonds pour la gestion de l'eau | 253 559 659,05 euros |
| Fonds de l'innovation | 11 845 877,17 euros |
| Fonds climat et énergie | 688 641 034,48 euros |
| Fonds pour le patrimoine architectural | 24 597 002,59 euros |
| Fonds d'équipement militaire | 45 937 797,16 euros |
| Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture | 34 955 450,86 euros |
| Fonds spécial de la pêche | 216 332,91 euros |
| Fonds pour la protection de l'environnement | 89 936 918,62 euros |
| Fonds des pensions | 12 030 703,52 euros |
| Fonds du rail | 37 668 987,30 euros |
| Fonds pour la réforme communale | 25 327 373,38 euros |
| Fonds des raccordements ferroviaires internationaux | 40 329 178,47 euros |
| Fonds des routes | 787 664,76 euros |
| Fonds de relance et de solidarité | 80 301,67 euros |

| | |
|---|-------------------------------|
| Fonds d'investissements publics scolaires | 64 249 557,59 euros |
| Fonds pour investissements socio-familiaux | 132 565 926,81 euros |
| Fonds des investissements hospitaliers | 198 364 865,14 euros |
| Fonds d'investissements sanitaires et sociaux | 90 946 631,25 euros |
| Fonds d'équipement sportif national | 63 156 713,82 euros |
| Fonds pour la promotion touristique | 16 569 583,70 euros |
| Total | 2 970 897 325,59 euros |

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

| | |
|--|-----------------------------|
| Fonds de couverture des signes monétaires émis par le Trésor | 350 055 327,35 euros |
| Fonds de couverture des avoirs sur comptes chèques postaux | 600 773 152,43 euros |
| Total des fonds de couverture de dettes de l'État sans incidence budgétaire | 950 828 479,78 euros |

Art. 4. L'avoir disponible des services de l'État à gestion séparée est arrêté à la fin de l'exercice 2023 comme suit :

III – Services de l'Etat à gestion séparée

| | |
|---|----------------------|
| Agence pour le développement de l'emploi | 5 266 244,02 euros |
| Archives nationales | 1 645 206,67 euros |
| Atert-Lycée Redange | 501 411,93 euros |
| Athénée de Luxembourg | 264 511,33 euros |
| Bibliothèque nationale | 2 420 645,36 euros |
| Bureau de gestion des avoirs | 190 747,06 euros |
| Centre de gestion informatique de l'éducation | 2 843 780,33 euros |
| Centre de logopédie | 167 324,79 euros |
| Centre des technologies de l'information de l'État | 136 212 652,22 euros |
| Centre national de l'audiovisuel | 1 229 411,57 euros |
| Centre national de littérature | 487 022,88 euros |
| Centre pour le développement des compétences relatives à la vue | 264 369,29 euros |
| Commissariat aux affaires maritimes | 860 736,79 euros |
| École d'hôtellerie et de tourisme du Luxembourg | 1 183 808,84 euros |
| École internationale Differdange et Esch-sur-Alzette | 67 302,70 euros |
| École internationale de Mondorf-les-Bains | 1 232 693,88 euros |
| École internationale Gaston Thorn | 1 165 469,99 euros |
| École internationale Mersch Anne Beffort | 1 192 910,77 euros |
| École nationale pour adultes | 142 079,61 euros |
| Eis Schoul – École préscolaire et primaire de recherche fondée sur la pédagogie inclusive | 213 268,92 euros |
| Institut national des langues | 7 194 587,74 euros |
| Institut national de l'activité physique et des sports | 86 670,66 euros |
| Institut national des sports | 324 318,99 euros |
| Lënster Lycée International School | 242 788,56 euros |

| | |
|---|-----------------------------|
| Lycée Aline Mayrisch | 196 276,07 euros |
| Lycée Bel-Val | 410 195,88 euros |
| Lycée classique d'Echternach | 500 611,05 euros |
| Lycée classique de Diekirch | 774 167,11 euros |
| Lycée de garçons de Luxembourg | 96 088,83 euros |
| Lycée de garçons Esch | 319 460,08 euros |
| Lycée des Arts et Métiers | 1 125 820,49 euros |
| Lycée du Nord | 277 206,39 euros |
| Lycée Edward Steichen | 878 651,22 euros |
| Lycée Ermesinde | 830 359,51 euros |
| Lycée Guillaume Kroll | 768 098,03 euros |
| Lycée Hubert Clément | 247 887,03 euros |
| Lycée Michel Rodange | 108 388,81 euros |
| Lycée Nic-Biever | 152 323,87 euros |
| Lycée Robert-Schuman | 237 566,06 euros |
| Lycée technique agricole | 1 792 326,84 euros |
| Lycée technique d'Ettelbruck | 850 725,40 euros |
| Lycée technique de Bonnevoie | 374 828,46 euros |
| Lycée technique de Lallange | 526 297,02 euros |
| Lycée technique du Centre | 927 726,34 euros |
| École de Commerce et de Gestion – School of Business and Management | 189 381,65 euros |
| Lycée Josy Barthel | 464 512,18 euros |
| Lycée Mathias Adam | 254 574,96 euros |
| Lycée Michel Lucius | 338 056,01 euros |
| Lycée technique pour professions de santé | 674 252,68 euros |
| Lycée technique pour professions éducatives et sociales | 78 078,34 euros |
| Maacher Lycée | 203 117,69 euros |
| Musée national d'archéologie, d'histoire et d'art | 457 111,11 euros |
| Musée national d'histoire naturelle | 949 672,63 euros |
| Nordstad-Lycée | 184 076,37 euros |
| Restopolis | 9 309 611,80 euros |
| Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques | 1 243 106,71 euros |
| Service de la formation des adultes | 1 545 185,61 euros |
| Service de la formation professionnelle | 9 195 409,48 euros |
| Service national de la jeunesse | 1 758 490,89 euros |
| Sportlycée | 338 984,29 euros |
| Total | 203 978 591,79 euros |

Luxembourg, le 2 décembre 2024

Le Président-Rapporteur,
Franz FAYOT

