

Projet de loi**portant règlement du compte général de l'exercice 2023****Avis du Conseil d'État**

(24 septembre 2024)

En vertu de l'arrêté du 21 juin 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck », d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une annexe reprenant la présentation, article par article, du compte général de l'exercice 2023.

Le Conseil d'État relève que parmi les documents joints au projet de loi sous examen une fiche financière fait défaut.

Le rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi sous avis n'a pas encore été communiqué au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le budget définitif de l'exercice 2023 se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédents/Déficits
Budget courant	21 480 269 006	21 239 691 553	240 577 453
Budget en capital	112 377 963	2 937 895 897	-2 825 517 934
Budget total <i>hors opérations financières</i>	21 592 646 969	24 177 587 450	-2 584 940 481
Opérations financières	4 661 381 700	2 065 784 763	2 595 596 937
Budget total <i>y compris opérations financières</i>	26 254 028 669	26 243 372 213	10 656 456

(Chiffres exprimés en euros)

Le compte général 2023, de son côté, se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédents/ Déficits
Compte du budget courant	22 164 854 325	21 508 593 718	656 260 607
Compte du budget en capital	149 734 425	3 080 936 326	-2 931 201 901
Compte du budget total <i>hors opérations financières</i>	22 314 588 750	24 589 530 044	-2 274 941 294
Opérations financières	3 085 083 840	2 237 026 547	848 057 293
Budget total <i>y compris opérations financières</i>	25 399 672 590	26 826 556 591	-1 426 884 001

(Chiffres exprimés en euros)

L'écart entre le budget définitif 2023 et le compte général 2023 se présente comme suit :

	Recettes	Dépenses	Excédents/ Déficits
Écart du budget courant	684 585 319	268 902 165	415 683 154
Écart du budget en capital	37 356 462	143 040 429	-105 683 967
Écart du budget total <i>hors opérations financières</i>	721 941 781	411 942 594	309 999 187
Écart Opérations financières	-1 576 297 860	171 241 784	-1 747 539 644
Écart Budget total <i>y compris opérations financières</i>	-854 356 079	583 184 378	-1 437 540 457

(Chiffres exprimés en euros)

Le Conseil d'État note que le compte général ainsi présenté 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 Solidaritétpak 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 ajoutés 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.

Examen des articles

Le texte des articles de la loi en projet n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

Observation d'ordre légistique

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 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 24 septembre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes