

## **Commission de l'Exécution budgétaire**

### **Commission des Finances**

#### **Procès-verbal de la réunion du 10 novembre 2025**

##### Ordre du jour :

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 7 octobre 2025**
2. **8556** **Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2024**
  - **Rapporteur : Monsieur Franz Fayot**
  - **Présentation du projet de loi**
  - **Examen de l'avis du Conseil d'État**

\*

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

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

M. Gilles Roth, Ministre des Finances

M. Luc Feller, Premier Conseiller de Gouvernement au ministère des Finances

M. Bob Kieffer, Directeur du Trésor

M. Jacques Schmit, Secrétaire général à la Trésorerie de l'Etat

Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Françoise Kemp, membre de la Commission de l'Exécution budgétaire  
M. Marc Spautz, membre de la Commission des Finances

\*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission de l'Exécution budgétaire  
Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission des Finances

\*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 7 octobre 2025**

Les deux commissions approuvent le projet de procès-verbal du 7 octobre 2025.

## **2. 8556    Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2024**

Conformément à l'article 25, paragraphe 9, du Règlement de la Chambre des Députés, la Commission décide de garder le secret des délibérations pour une partie de la réunion.

Le Directeur du Trésor prend la parole pour présenter le projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2024 :

### **Situation globale selon la comptabilité nationale**

- Le compte général de l'exercice 2024 affiche un excédent de recettes de 1,4 milliard d'euros, alors que le budget voté a tablé sur un excédent de dépenses de 229 millions d'euros. Il s'agit d'une différence de 1,6 milliard d'euros.
- Le compte général de l'exercice 2024, hors opérations financières, affiche un excédent de dépenses de 565,8 millions d'euros, alors que le budget voté a tablé sur un déficit de 2,1 milliards d'euros. Il s'agit donc d'une différence de 1,6 milliard d'euros.
- L'amélioration du solde par rapport au budget voté s'explique surtout par la hausse des recettes courantes de l'ordre de 1,3 milliard d'euros et la baisse des dépenses courantes de 312,9 millions d'euros.

### **Situation de l'Administration centrale suivant les normes SEC 2010**

- Le solde de l'Administration centrale selon les normes SEC2010 pour l'année 2024 s'élève à -99,1 millions d'euros. Ce déficit représente un écart de :
  - +466,6 millions d'euros par rapport au solde, hors opérations financières, établi suivant la loi sur la comptabilité de l'État,
  - environ +1,8 milliards d'euros par rapport au déficit de 1,91 milliard d'euros prévu dans le cadre du projet de budget de l'année 2024.
- 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 (européennes et nationales), celui-ci ne pourra être réduit entièrement en raison des périmètres de consolidation et des règles de comptabilisation divergents. Les écarts entre le solde SEC2010 et celui établi selon les normes nationales reste, par ailleurs, constant par rapport aux années précédentes (477 millions d'euros en 2021, 481 millions d'euros en 2022 et 470 millions d'euros en 2023).

### **Dettes de l'État central**

- Une émission obligataire a été réalisée en mars 2024 pour un total de 1,25 milliard d'euros, une maturité de 10 ans et un coupon de 2,875%. Un deuxième emprunt obligataire d'un montant et d'une maturité identique et d'un coupon nominal de 2,625% a été émis en octobre 2024.
- La Trésorerie de l'État a remboursé le 2 octobre 2024 un prêt de 500 millions d'euros, conclu en 2018 et venu à échéance.
- L'emprunt émis en octobre 2024 a été émis sur base de l'article 32 de la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024.<sup>1</sup> Ledit article prévoit des autorisations pour émettre des emprunts pour un montant maximum de 5 milliards d'euros et a annulé le solde disponible des autorisations d'emprunt précédentes non-utilisées. Étant donné que l'autorisation prévue dans l'article précité est limitée dans le temps, le solde restant disponible de 3,75 milliards d'euros n'a pas été reporté pour l'année 2025. De manière

---

<sup>1</sup> Article 32 de la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024.

générale, cette manière de faire correspond à annuler dans chaque loi budgétaire les autorisations d'emprunts non-utilisés de l'année précédente.

- Compte tenu des opérations décrites ci-avant, l'encours de la dette de l'État central<sup>2</sup> au 31 décembre 2024 s'élève à 19,25 milliards d'euros (comparé à 17,3 milliards d'euros le 31 décembre 2023).<sup>3</sup> Au 30 octobre 2025, la dette de l'État central s'élève à 20,8 milliards d'euros.

### **Fonds spéciaux**

- Pour ce qui concerne les fonds spéciaux les dépenses dépassent les recettes effectives des fonds spéciaux de quelque 271,4 millions d'euros. Les avoirs disponibles des fonds spéciaux de l'État sont arrêtés au compte général de l'exercice 2024 à 2.699,5 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'État.

### **Service de l'État à gestion séparée**

- À la fin de l'exercice 2024, les avoirs disponibles des services de l'État à gestion séparée s'élèvent à 227,08 millions d'euros. Il est à noter que les liquidités à disposition de ces services sont gérées *via* un système de « cash pooling » au sein de la Trésorerie de l'État, c'est-à-dire un système de centralisation à des fins de placement.

### **Avis du Conseil d'Etat**

- Mise à part une observation d'ordre légistique, le Conseil d'État n'a pas émis d'observation dans le cadre de son examen des articles.

### **Constatations de la Cour**

- Premièrement, vu l'incidence budgétaire non négligeable des mesures de relance du marché du logement sur le budget de l'État, la Cour invite le gouvernement à en dresser une évaluation chiffrée.
  - Le ministère des Finances se rallie à cette recommandation et tâchera de fournir dorénavant un chiffrage de l'incidence budgétaire desdites mesures dans les prochains comptes généraux et dans le *reporting* trimestriel de la situation budgétaire de l'Etat.
- Deuxièmement, la Cour a passé en revue les raisons justificatives invoquées à la base de 134 arrêtés de transfert de crédit. Dans 18 cas, les justifications des décisions de transfert n'ont pas été suffisamment motivées.
  - Le ministère des Finances tâchera de rappeler à toutes les entités concernées de fournir autant de détails que possible sur les raisons de leurs demandes de transferts de crédits.
- Troisièmement, la Cour constate que le budget pour ordre est en déséquilibre.
  - Le ministère des Finances a pris l'initiative de supprimer le budget pour ordre à compter de l'exercice 2026 et de le remplacer par un nouveau dispositif dénommé « budget pour compte de tiers ». Le budget pour compte de tiers reprend, sans modification, la gestion des opérations anciennement couvertes par le budget pour ordre, par lesquelles l'État encaisse et reverse des fonds pour le compte de tiers, sans impact net sur ses propres finances.
  - Dans le cadre de la suppression du budget pour ordre, l'ensemble des soldes cumulés constatés à la fin de l'exercice 2025 – qu'ils soient positifs ou négatifs, y compris ceux qui n'auraient pas été régularisés en fin d'exercice 2024 – feront l'objet d'une régularisation à mener dès 2026 par les départements ministériels concernés.

<sup>2</sup> A noter qu'il s'agit d'un autre périmètre que celui pris en compte pour la méthode comptable SEC2010.

<sup>3</sup> Projet de loi portant règlement du compte général de l'exercice 2024, Tableau 7 : Total de l'encours de la dette du Gouvernement central au 31.12.2024, doc. parl. 8556-0, p.10.

## Echanges de vues :

- Suite à une question de Madame la Députée Sam Tanson (déi gréng) relative à l'origine des dépassements induits par des acquisitions d'immeubles, le ministre des Finances indique qu'il tâchera d'envoyer une liste des acquisitions en question<sup>4</sup>. Dans ce contexte, le ministre tient à préciser que le budget inscrit au niveau des articles pour lesquels un dépassement est observé est toujours maintenu à un niveau relativement bas, afin de ne pas inciter les potentielles parties venderesses à spéculer sur les prix.
- Suite à une question de compréhension de Madame la Députée Octavie Modert (CSV) relative à l'augmentation de la part du Grand-Duché dans les recettes communes de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL), le ministre des Finances précise que la variation importante par rapport au budget voté s'explique par des phénomènes comptables et des facteurs externes qui sont en dehors de la volonté de l'Etat.
- A une question de Monsieur le Député Franz Fayot (LSAP) relatif à la prévisibilité du différentiel important observé entre le budget voté et le compte général pour l'année 2024, le ministre explique que le ministère des Finances a essayé d'établir les prévisions des recettes selon une manière plus réaliste et que leur progression (surtout au niveau des impôts généraux sur le revenu) s'est avérée exceptionnellement élevée.
- L'Administration des contributions directes vise à cibler davantage les gros contribuables et à mieux anticiper leurs déclarations d'impôt afin de cerner en avance un potentiel impact sur les recettes futures. Evidemment, si l'Etat a perçu plus de recettes, la Trésorerie de l'Etat n'a pas eu besoin d'emprunter autant que prévu. Les emprunts qui ont été réalisés visaient surtout à créer un coussin de liquidités et à refinancer des emprunts échus.
- A propos de la dette publique, le Directeur du Trésor précise encore que le Luxembourg est en train de se repositionner sur le marché de la dette souveraine dans le but d'être comparé par les investisseurs à d'autres émetteurs souverains et non plus à des supranationaux. Dans ce contexte, on constate au cours des dernières années une baisse constante du *spread* appliqué à la dette luxembourgeoise ainsi qu'un rapprochement de ce dernier à la cote appliquée au Bund. Ce constat, combiné au fait que les pays voisins du Luxembourg se voient appliquer une prime de risque plus élevée, favorise l'attractivité du Luxembourg auprès des investisseurs institutionnels, enclins à investir dans des titres moins risqués. Le Directeur du Trésor indique aussi que la Trésorerie de l'Etat a l'intention de se pencher à l'avenir davantage sur le marché secondaire.
- Il rappelle également qu'un « Defence Bond » sera émis en janvier 2026 par la Trésorerie de l'Etat visant à attirer des investisseurs de détail. A ce sujet, il informe la commission qu'un accord a été conclu avec cinq banques de la place financière luxembourgeoise, à savoir Spuerkeess, BGL, BIL, Banque du Luxembourg et Banque Raiffeisen qui commenceront à commercialiser ce titre à partir de mi-janvier 2026. Les personnes intéressées pourront acquérir une part de la dette luxembourgeoise dès 1 000 euros. Une campagne d'information sera lancée en deux étapes : une première en décembre et en deuxième en janvier lors de la commercialisation. Dans ce contexte,

---

<sup>4</sup> Le ministère des Finances a transmis les informations qui suivent, en lien avec les dépassements susvisés :

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

un projet de loi a été soumis à la Chambre des Députés afin de valider l'avantage fiscal y afférent<sup>5</sup>.  
Le taux sera déterminé en fonction du marché, le jour où l'opération sera lancée.

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**

---

<sup>5</sup> Projet de loi portant modification : 1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° de la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière, doc. parl. 8633.