

## **Commission des Finances**

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

#### **Procès-verbal de la réunion du 3 février 2026**

##### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion de la Commission de l'Exécution budgétaire du 8 décembre 2025 (uniquement pour les membres de ladite commission)
2. Évolution budgétaire – chiffres au 31 décembre 2025
3. Uniquement pour les membres de la Commission des Finances

- 8567    Projet de loi portant :
- 1° transposition de la directive (UE) 2023/2864 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certaines directives en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen ;
  - 2° mise en œuvre du :
    - a) règlement (UE) 2023/2859 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 établissant un point d'accès unique européen fournissant un accès centralisé aux informations publiées utiles pour les services financiers, les marchés des capitaux et la durabilité ;
    - b) règlement (UE) 2023/2869 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certains règlements en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen ;
    - c) règlement (UE) 2024/3005 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 sur la transparence et l'intégrité des activités de notation environnementale, sociale et de gouvernance (ESG), et modifiant les règlements (UE) 2019/2088 et (UE) 2023/2859 ;
  - 3° modification de :
    - a) la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;
    - b) la loi modifiée du 17 juin 1992 relative aux comptes des établissements de crédit ;
    - c) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
    - d) la loi modifiée du 8 décembre 1994 relative : – aux comptes annuels et comptes consolidés des entreprises d'assurances et de réassurances de droit luxembourgeois – aux obligations en matière d'établissement et de publicité des documents comptables des succursales d'entreprises d'assurances de droit étranger ;
    - e) la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
    - f) la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep ;

- g) la loi modifiée du 19 mai 2006 portant transposition de la directive 2004/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les offres publiques d'acquisition ;
  - h) la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
  - i) la loi modifiée du 24 mai 2011 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires aux assemblées générales des sociétés cotées ;
  - j) la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ;
  - k) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;
  - l) la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ;
  - m) la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ;
  - n) la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché ;
  - o) la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance ;
  - p) la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers ;
  - q) la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers ;
  - r) la loi modifiée du 8 décembre 2021 relative à l'émission de lettres de gage
- Rapporteur : Madame Diane Adehm
  - Examen de l'avis du Conseil d'État
  - Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires

\*

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

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

Ministère des Finances

M. Gilles Roth, Ministre des Finances

M. Nicolas Jost, Directeur « Affaires économiques et budgétaires »

M. Yves Clarens, Conseiller, Direction « Affaires économiques et budgétaires »

Trésorerie de l'État

M. Bob Kieffer, Directeur du Trésor

Inspection générale des finances

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

M. Daniel Geers, Inspecteur adjoint des finances

Administration des contributions directes

M. Yves Wagner, Chef de division, Direction « Division économique »

M. Luc Hoffman, Chef de division adjoint, Direction « Division économique »

Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

Mme Stella Huber, Directrice

M. Wilmes Michel, Adjoint, Direction « Division affaires générales, Service économique »

Administration des Douanes et Accises

M. Alain Bellot, Directeur

Mme Fabienne Gandini, Chef de division

M. Yann Flammang, Mme Caroline Guezenec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

M. Marc Reiter, du groupe politique chrétien-social

Excusés : M. Dan Biancalana, membre de la Commission de l'Exécution budgétaire

\*

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 de la Commission de l'Exécution budgétaire du 8 décembre 2025 (uniquement pour les membres de ladite commission)**

La Commission de l'Exécution budgétaire approuve le projet de procès-verbal de la réunion du 8 décembre 2025.

**2. Évolution budgétaire – chiffres au 31 décembre 2025**

Monsieur le Ministre des Finances Gilles Roth (ci-après « Ministre ») prend la parole pour présenter la situation budgétaire de l'État au 31 décembre 2025.

**I. Situation des recettes courantes de l'État au 31 décembre 2025**

Au 31 décembre 2025, les recettes totales (hors Trésorerie) collectées par les trois administrations fiscales s'élèvent à 24,9 milliards d'euros, soit une hausse de 1,2% par rapport à décembre 2024. En incluant la Trésorerie de l'État, les recettes totales s'établissent à 25,6 milliards d'euros, soit une progression de 1,7%, représentant 98,5% des recettes budgétisées. Le Ministre précise que l'évolution des recettes a été robuste au cours du dernier trimestre, avec environ 431 millions d'euros de recettes supplémentaires par rapport à l'année 2024. Trois quarts de cette progression proviennent de l'Administration des douanes et accises, avec un plus de 294 millions d'euros ou 12,8% par rapport à 2024. Les recettes de l'Administration des contributions directes et de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA sont restées relativement stables, tandis que celles de la Trésorerie ont progressé d'environ 130 millions d'euros.

## **a) Administration des contributions directes**

Les recettes totales collectées par l'Administration des contributions directes (ci-après « ACD ») s'élèvent à 14,4 milliards d'euros au 31 décembre 2025, soit une légère baisse de 0,5% par rapport à 2024. Ces recettes représentent 97,9% du budget voté. Le Ministre souligne toutefois que ce recul masque des évolutions positives notables, notamment au niveau de l'impôt sur le revenu des collectivités.

- Les recettes découlant de l'impôt sur le revenu des collectivités (ci-après « IRC ») s'élèvent à 3,6 milliards d'euros. Ces recettes sont supérieures de 260,4 millions d'euros ou 7,8% par rapport à 2024 et représentent 114,5% du budget voté. Le Ministre fait remarquer que l'IRC a progressé de pratiquement un milliard d'euros sur deux ans. Cette progression remarquable s'explique principalement par des avances plus élevées de 308 millions d'euros, tandis que les soldes sont restés quasi stables par rapport à 2024. Le Ministre indique que le secteur financier, et plus particulièrement le secteur bancaire, constitue le principal moteur de cette évolution.
- Les recettes relatives à l'impôt commercial communal (ci-après « ICC ») s'élèvent à 1,8 milliard d'euros, soit une hausse de 206,7 millions d'euros ou 13,3% par rapport à décembre 2024. Ces recettes représentent 117,3% du budget voté. L'orateur explique que cette progression est similaire à celle de l'IRC, avec toutefois la différence que les soldes de l'ICC sont également positifs, ce qui s'explique par le fait que la bonification d'impôt pour investissement est uniquement déductible au niveau de l'IRC et non de l'ICC.
- Les recettes provenant de l'imposition des personnes physiques par voie d'assiette s'élèvent à 1,3 milliard d'euros, soit une baisse de 83,9 millions d'euros ou 6,2% par rapport à 2024. Ces recettes représentent 87,2% du budget voté. Le Ministre explique que ce recul est dû notamment à une hausse des avances de 83 millions d'euros combinée à une baisse des soldes de 174 millions d'euros. La diminution des soldes s'explique, d'une part, par l'adaptation du barème de l'impôt à l'inflation (avec prise en compte de 6,5 tranches indiciaires) et, d'autre part, par l'augmentation des plafonds des intérêts déductibles sur les emprunts immobiliers. Le Ministre précise, à titre d'exemple, que pour une famille avec deux enfants, les intérêts déductibles s'élèvent à 16 000 euros sur les cinq premières années, ce qui représente, au taux marginal maximal de 40%, une économie d'impôt de 6 400 euros. Par ailleurs, au 31 décembre 2025, seulement 46% des déclarations fiscales relatives à l'exercice d'imposition précédent avaient été transmises, contre 51% au 31 décembre 2024.
- Les recettes de l'impôt sur les traitements et salaires s'élèvent à 6,7 milliards d'euros au 31 décembre 2025, soit une hausse de 108,8 millions d'euros ou 1,7% par rapport à 2024. Ces recettes correspondent à 97,6% du budget voté. Le Ministre précise que la progression a été particulièrement marquée à partir du mois de juin 2025, en raison de l'indexation des salaires et de l'accord salarial dans la fonction publique (générant, en moyenne, une hausse mensuelle d'environ 25 millions d'euros par rapport à l'année précédente). Cette dynamique a toutefois été partiellement compensée par un ralentissement de la croissance de l'emploi dans le secteur privé et par le versement tardif des retenues sur salaires par certains grands employeurs.
- Les recettes du prélèvement sur les revenus de capitaux s'élèvent à 808,3 millions d'euros, soit une baisse de 252,7 millions d'euros ou 23,8% par rapport à 2024. L'orateur souligne le caractère très volatil de cette recette, qui est fortement concentrée sur un nombre limité de grands contribuables. Il précise que son évolution annuelle dépend essentiellement des décisions de distribution de dividendes prises par ces

contribuables, décisions sur lesquelles l'État n'exerce aucune influence. Ces recettes ont atteint 95,1% du budget voté.

- Les recettes découlant de l'impôt sur la fortune s'élèvent à 984,9 millions d'euros, soit une baisse de 117,1 millions d'euros ou 10,6% par rapport à décembre 2024. Ces recettes représentent 80,1% du budget voté. Le Ministre explique que cette évolution provient d'une baisse des soldes, les avances restant stables. Il est rappelé que le déchet fiscal lié à la réforme de l'impôt sur la fortune minimum avait été initialement estimé à 38 millions d'euros, sachant que l'impact effectif de cette mesure ne pourra être évalué qu'avec la transmission de davantage de déclarations. Ces recettes représentent 80,1% du budget voté.
- Les recettes relatives à la retenue libératoire nationale sur intérêts (ci-après « RELIBI ») s'élèvent à 146,2 millions d'euros, soit une baisse de 18,2 millions d'euros ou 11,1% par rapport à 2024. L'orateur explique que l'évolution favorable de la RELIBI en début d'année a été atténuée suite à la baisse progressive des taux d'intérêt. Ces recettes représentent 91,4% du budget voté.
- Les recettes relatives à l'impôt sur le revenu retenu sur les tantièmes s'élèvent à 71,0 millions d'euros, soit une baisse de 6,8 millions d'euros ou 8,7% par rapport à 2024. Ces recettes ont atteint 93,4% du budget voté.

## **b) Administration des douanes et accises**

Les recettes globales perçues par l'Administration des douanes et accises (ci-après « ADA ») au 31 décembre 2025 s'élèvent à 2,6 milliards d'euros, soit une augmentation de 294,1 millions d'euros ou 12,8% par rapport à 2024. Les recettes de l'ADA ont atteint 107,6% du budget voté.

- Les recettes relatives aux ventes d'essence s'élèvent à 309,8 millions d'euros, soit une hausse de 9,8 millions d'euros ou 3,3% par rapport à 2024. De ces recettes, 61,9 millions d'euros correspondent aux recettes collectées au titre de la taxe CO<sub>2</sub>. Le volume des ventes d'essence a augmenté d'environ 7 millions de litres.
- Les recettes relatives au gasoil routier s'élèvent à 521,8 millions d'euros au 31 décembre 2025, soit une baisse de 47,4 millions d'euros ou 8,3% par rapport à 2024. De ces recettes, 152,5 millions d'euros correspondent aux recettes collectées au titre de la taxe CO<sub>2</sub>. Le volume des ventes de gasoil routier a diminué de 138 millions de litres, soit -10,7%. Le Ministre explique que cette évolution tire son origine de l'ajustement de la flotte automobile ainsi que du différentiel des prix du gasoil routier professionnel entre le Luxembourg et la Belgique.
- Les recettes relatives aux droits d'accises sur les tabacs manufacturés s'élèvent à 1,5 milliard d'euros, soit une hausse de 322,3 millions d'euros ou 26,8% par rapport à 2024. Le Ministre ventile ce montant entre :
  - les cigarettes : 954,5 millions d'euros, soit +203,8 millions ou +27,2%, et
  - le tabac : 558,6 millions d'euros, soit +113,3 millions ou +25,4%.

Ces recettes représentent 118,2% du budget voté. L'orateur précise que les droits d'accises ont été augmentés de manière plus importante que lors de la décennie précédente : la hausse moyenne annuelle sur la période 2013-2023 était d'environ 2%, contre 5,7% en 2026, 5,5% en 2025 et 2,7% en 2024.

- Les recettes des droits d'accises sur l'alcool s'élèvent à 72,0 millions d'euros, soit un niveau stable par rapport à 2024 (-0,1%). Ces recettes représentent 97,1% du budget voté.

### **c) Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA**

Les recettes totales collectées par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (ci-après « AED ») s'élèvent à 7,9 milliards d'euros, soit une hausse de 77,5 millions d'euros ou 1% par rapport à 2024. Les recettes de l'AED correspondent à 95,4% du budget voté.

- Les droits d'enregistrement encaissés au 31 décembre 2025 s'élèvent à 156,3 millions d'euros, soit une baisse de 30,5 millions d'euros ou 16,3% par rapport à 2024. Ces recettes n'ont atteint que 61,2% du budget voté. Le Ministre précise que ce recul était attendu et s'explique par les mesures fiscales prises en matière de logement. Il en détaille le déchet fiscal estimé au total à 127,5 millions d'euros au 31 décembre 2025 :
  - o la réduction à moitié des droits d'enregistrement sur la valeur immobilière : 97,2 millions d'euros ;
  - o l'augmentation du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » de 30 000 à 40 000 euros : 25,3 millions d'euros ; et
  - o le crédit d'impôt à des fins d'investissement dans le logement locatif : 5 millions d'euros.

Par ailleurs, l'orateur relève une baisse des actes extraordinaires (généralisant plus d'un million d'euros de droits d'enregistrement) de 74,4%.

Cela dit, le Ministre indique que certains indicateurs laissent présager une reprise progressive du marché immobilier. Ainsi, au 31 décembre 2025, le nombre d'actes avec mutation immobilière est en hausse de 32,2% par rapport à 2024. Les ventes de biens existants affichent une hausse de 31% et les ventes en état futur d'achèvement (ci-après « VEFA ») une hausse de 39%.

*Nombre d'actes avec mutation immobilière - chiffres actualisés au 31 décembre 2025*

Nombre d'actes avec mutation immobilière													
	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Total
2021	2.016	1.545	1.515	1.810	1.666	1.518	1.617	1.960	1.431	1.215	1.430	1.478	19.201
2022	1.865	1.191	1.440	1.584	1.420	1.483	1.430	1.586	1.174	1.063	1.299	1.072	16.607
2023	1.330	948	943	1.102	814	877	1.011	1.057	792	646	949	780	11.249
2024	860	807	925	962	1.025	947	1.007	1.316	897	894	1.188	1.162	11.990
2025	1.474	1.305	875	1.319	1.162	1.231	1.613	1.825	1.155	1.261	1.402	1.232	15.854

dont: Nombre d'actes concernant des VEFA													
	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Total
2021	223	277	377	306	230	298	365	129	141	281	275	430	3.332
2022	175	227	350	238	225	191	231	87	121	130	111	219	2.305
2023	82	101	95	60	60	61	112	31	42	65	35	70	814
2024	35	45	58	58	77	83	102	44	81	111	82	316	1.092
2025	83	117	131	120	115	191	168	78	190	164	80	82	1.519

Des données de la Banque centrale du Luxembourg confirment cette tendance, avec une hausse des prêts immobiliers de 21%. Les permis de construire sont également en progression, tant pour les maisons individuelles (+10,9%) que pour les immeubles collectifs (+3,3%). Le Ministre précise en outre que le niveau des prix de l'immobilier existant reste globalement stable (+0,9% par rapport à 2024).

- Les recettes collectées au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après « TVA ») s'élèvent au 31 décembre 2025 à 5,9 milliards d'euros, soit une hausse de 57,9 millions d'euros ou 1% par rapport à 2024. Ces recettes ont atteint 96,4% du budget voté. Le Ministre précise que les recettes brutes de la TVA ont progressé de 337,6 millions d'euros ou 4,6%, ce qui est légèrement inférieur à la croissance annuelle moyenne de 5,5% observée sur la période 2019-2025. La modeste progression des recettes nettes s'explique par des remboursements accrus de 279,7 millions d'euros, notamment en début d'année. Le Ministre note que le secteur financier et le secteur des assurances ont été les principaux moteurs de cette recette.
- Au 31 décembre 2025, les recettes perçues au titre de la taxe d'abonnement s'élèvent à 1,4 milliard d'euros, soit une hausse de 73,9 millions d'euros ou 5,7% par rapport à 2024. Ces recettes ont atteint 101,1% du budget voté. L'orateur note que le montant total des actifs sous gestion au niveau du secteur des fonds d'investissements luxembourgeois a progressé pour atteindre 8 000 milliards d'euros, dont une part croissante provient de fonds d'investissement alternatifs, qui ont enregistré une hausse de 26,5% en un an.
- Les droits de succession s'élèvent à 133,2 millions d'euros au 31 décembre 2025, soit une légère baisse de 2,8 millions d'euros ou 2,1% par rapport à 2024. Ces recettes représentent 95,1% du budget voté. Le nombre de successions extraordinaires (générant plus d'un million d'euros de droits) s'est élevé à 44 unités.

À la suite d'une question du Président de la Commission de l'Exécution budgétaire, Monsieur Franz Fayot (groupe politique socialiste) relatif à la ventilation des droits de succession en fonction du type de succession, le Ministre répond qu'il transmettra des informations à l'attention des deux commissions à l'occasion du prochain *reporting* trimestriel dans un format conforme au secret fiscal.

#### **d) Trésorerie de l'État**

- Au 31 décembre 2025, les recettes de la Trésorerie de l'État s'élèvent à 732,8 millions d'euros, soit une hausse de 129,6 millions d'euros ou 21,5% par rapport à 2024. Le Ministre précise que ces recettes incorporent notamment un remboursement exceptionnel en provenance du budget de l'Union européenne ainsi que des régularisations de la part de la Sécurité sociale.
- Les dividendes perçus au titre des participations de l'État progressent légèrement (+6,5 millions d'euros). Les dividendes en provenance de BCEE, BGL BNP Paribas, BNP Paribas (groupe) et BIL représentent 81% du total de ces recettes.
- Les liquidités de la Trésorerie de l'État s'élèvent au 31 décembre 2025 à 1,1 milliard d'euros, étant précisé que ce montant est fluctuant sur une base quotidienne. Au cours des mois de novembre et décembre 2025, l'État a remboursé trois certificats de Trésorerie pour un montant de 550 millions d'euros, dont le premier certificat digital de 50 millions d'euros.
- Le Directeur du Trésor précise que la Trésorerie prévoit d'emprunter environ 2 milliards d'euros au cours du premier trimestre 2026, afin de couvrir ses besoins normaux de liquidités, en ce compris les dotations à certains établissements publics, aux communes ainsi qu'à la Sécurité sociale.

- Au 31 décembre 2025, la dette publique s'élève à environ 24 milliards d'euros, soit 26,9% du PIB. Avec un emprunt supplémentaire de 2 milliards d'euros, le ratio dette/PIB se situerait à environ 27,9%.
- Le Ministre indique que le Luxembourg demeure l'un des pays de l'Union européenne dont le niveau d'endettement est le plus faible, derrière l'Estonie (22,9%), et devant la Bulgarie (28,4%), le Danemark (29,7%) et l'Irlande (32,8%). La moyenne de la dette publique dans l'Union européenne est de 82% du PIB et dans la zone euro de 88% du PIB.

## **II. Évolution des dépenses de l'Administration centrale selon les normes SEC2010 au 31 décembre 2025**

Les dépenses totales de l'Administration centrale s'élèvent à 30,1 milliards d'euros au 31 décembre 2025, soit une progression de 7,4% par rapport à 2024, alors que le budget prévoyait une hausse de 4,5%. Le Ministre explique que cette évolution est principalement due aux investissements dans les domaines de la défense, le logement et la protection climatique, ainsi qu'à l'augmentation des rémunérations et des transferts courants.

- Les dépenses relatives à la consommation intermédiaire (frais de fonctionnement) s'élèvent à 2,3 milliards d'euros et ont augmenté de 73 millions d'euros ou 3,3% par rapport à 2024. Le Ministre note que la progression de cette dépense est restée modeste pour l'État central, ce poste n'ayant augmenté que de 25 millions d'euros. Les fonds spéciaux ont quant à eux progressé de 91 millions d'euros, principalement en raison du satellite militaire LuxEOSys. Les établissements publics ont connu une baisse au niveau de ces dépenses de l'ordre de 57 millions d'euros.
- Les dépenses d'investissement (formation de capital et transferts en capital) atteignent un niveau record de 4,1 milliards d'euros au 31 décembre 2025, soit une hausse de 780 millions d'euros ou 23,8% par rapport à 2024. Le Ministre décompose cette évolution comme suit :
  - o Les investissements directs (formation de capital) s'élèvent à 2,4 milliards d'euros et ont progressé de 301 millions d'euros ou 14,5%. Deux tiers de cette progression proviennent des fonds spéciaux. Le Fonds d'équipement militaire a progressé de 125 millions d'euros (+188,6 %), dont la majeure partie est liée au satellite militaire LuxEOSys. Les investissements au niveau du Fonds spécial pour le logement abordable - prenant notamment la forme d'acquisitions de VEFA à Sanem, Niedercorn et Mertert, ainsi que des acquisitions de terrains à Erpeldange et Roodt - connaissent une augmentation de 121 millions d'euros (+509,9 %). Les investissements au niveau du Fonds du rail ont progressé de 46 millions d'euros. Cette progression provient notamment des dépenses relatives à la rénovation de la Gare de Luxembourg et la ligne de Bettembourg (+98 millions d'euros), ainsi que la modernisation de la ligne Roost-Wecker (+96 millions d'euros). Par ailleurs, les CFL ont acquis de nouveaux trains pour 97 millions d'euros et procédé à la rénovation de leur siège pour 25 millions d'euros. Le Ministre précise que le ministère des Finances a, en revanche, réduit ses acquisitions de bâtiments de l'ordre de 99 millions d'euros en 2025.
  - o Les investissements indirects (transferts en capital) s'élèvent à 1,7 milliard d'euros et ont progressé de 479 millions d'euros ou 39,9%. Le Fonds spécial pour le logement abordable constitue le principal moteur de cette hausse, *via*

les aides à la pierre versées aux communes et à la SNHBM<sup>1</sup>. Le Fonds climat et énergie a quant à lui vu ses transferts en capital fortement augmenter, notamment en vue du versement des primes pour installations de panneaux photovoltaïques pour un montant de 115 millions d'euros. Au total, les dépenses supplémentaires en matière de défense (+125 millions d'euros), de logement abordable (+109 millions d'euros) et du Fonds climat et énergie (+101 millions d'euros) représentent à elles seules plus de 300 millions d'euros, soit 70% de la progression totale des investissements. Le Ministre indique également que les transferts à l'attention de l'Ukraine se sont élevés à 125 millions d'euros en 2025, soit 34 millions de plus qu'en 2024.

- Les dépenses au titre des rémunérations des salariés s'élèvent à 7,5 milliards d'euros au 31 décembre 2025, soit une progression de 620 millions d'euros ou 9,0% par rapport à 2024. Cette hausse s'explique par l'accord salarial dans la fonction publique (+107 millions d'euros), le glissement des carrières (+132 millions d'euros), l'indexation des salaires intervenue en mai 2025 (+81 millions d'euros), ainsi que l'augmentation des effectifs. Le nombre d'équivalents temps plein (ci-après « ETP ») au niveau de l'État central s'élève désormais à 36 794, soit une hausse de +1 331 ETP ou +3,8% par rapport à l'année précédente.
- Les subventions s'élèvent à 1,0 milliard d'euros, soit une baisse de 87 millions d'euros ou 7,9% par rapport à 2024. Ces dépenses ont diminué en raison de l'expiration des mesures visant à stabiliser le prix d'électricité.
- Les dépenses relatives aux revenus de la propriété (intérêts débiteurs sur la dette publique) s'élèvent à 330,8 millions d'euros et ont progressé de 93 millions d'euros ou 39,0% par rapport à 2024. Cette évolution provient du refinancement à des taux plus élevés des emprunts contractés entre 2015 et 2018. Le Ministre précise que le taux des nouvelles émissions se situe autour de 2,7 à 2,8%, contre 0,0 à 0,3% pour les emprunts arrivant à échéance, ce qui représente un surcoût d'environ 20 millions d'euros par milliard d'euros refinancé.
- Le poste relatif aux dépenses au titre des prestations sociales autres qu'en nature s'élève à 2,7 milliards d'euros, soit une hausse de 83 millions d'euros ou 3,1% par rapport à 2024. Le Fonds national de solidarité a progressé de 53 millions d'euros, à la suite de la hausse du nombre de bénéficiaires et à une cadence plus soutenue au niveau des versements. Le chômage s'est établi à 6,2% et a généré 31 millions d'euros de dépenses supplémentaires au titre des indemnités de chômage.
- Les autres transferts courants (pensions, maladie, famille, communes) ont progressé de 527 millions d'euros, principalement *via* le Fonds de dotation globale des communes (+213 millions d'euros).

### **III. Évolution du solde de l'Administration centrale selon les normes SEC2010 au 31 décembre 2025**

Au total, les recettes et les dépenses de l'Administration centrale ont progressé de 2,5%, respectivement de 7,4% en 2025. Le solde de l'Administration centrale affiche ainsi un déficit de 1 044 millions d'euros, représentant une variation de -1 361 millions d'euros par rapport au solde de +317 millions d'euros atteint en 2024. Le Ministre précise que le budget 2025 prévoyait un déficit d'environ 1,3 milliard d'euros.

---

<sup>1</sup> Société Nationale des Habitations à Bon Marché.

L'orateur résume que les dépenses supplémentaires ont été orientées vers les investissements (défense, logement abordable, Fonds climat et énergie), le renforcement des services publics et la stimulation du marché immobilier. Il conclut en soulignant que, malgré un environnement économique difficile, les finances publiques luxembourgeoises restent robustes et la dette publique maîtrisée.

\*

## Échange de vues

Monsieur Fayot intervient pour poser deux questions :

- Premièrement, il demande à avoir davantage de précisions sur l'impact effectif des mesures du gouvernement en matière de logement visant à stimuler les ventes de VEFA.
- Deuxièmement, il pose une question relative aux droits d'accises sur les tabacs manufacturés, en particulier sur les règles encadrant les quantités de tabac que les consommateurs peuvent transporter et sur l'existence d'éventuelles lignes directrices à destination des buralistes.

Le Ministre répond à la première question en précisant que, à la suite de faillites de certains promoteurs, il existe de véritables réticences à acquérir des VEFA. Vu ce constat et vu l'intérêt de maintenir le secteur de la construction pour assurer la croissance économique du Luxembourg, le gouvernement a pris diverses initiatives pour pallier la problématique. Il note également que le nombre des actes de mutation immobilière est en hausse de 32,2% en 2025 par rapport à 2024, ce qui confirme qu'une reprise est en cours et que les mesures produisent leurs effets.

Concernant la deuxième question de Monsieur Fayot, le Ministre indique que les prix sont fixés par chaque État membre de manière indépendante et que les règles européennes, régissant les quantités transportables à titre personnel, restent applicables.

Le Directeur de l'ADA précise à cet égard que la directive européenne en vigueur<sup>2</sup> établit des règles en matière de nombre de produits pouvant être transportés aux fins d'une consommation personnelle. Il précise que la Cour de justice de l'Union européenne a déjà été amenée à condamner des États membres (notamment la France) au motif d'une violation du principe de libre-circulation des marchandises pour avoir interprété ces limitations de manière trop stricte.

Madame la Députée Sam Tanson (sensibilité politique « déi gréng ») pose une question relative à la surperformance de l'IRC et son impact sur les prévisions budgétaires pour l'année 2026. Par ailleurs, elle demande une appréciation quant à la soutenabilité à long terme de la politique menée par le Luxembourg en matière de droits d'accises sur les tabacs manufacturés visant à maintenir systématiquement un différentiel de prix par rapport aux pays de la Grande Région.

Madame Tanson aimerait connaître l'avis du Ministre sur les publications de l'Observatoire de l'Habitat, qui indiqueraient que le marché des VEFA n'est pas encore revenu au niveau d'avant la crise et demande en parallèle si le gouvernement entend prendre des mesures fiscales additionnelles visant à stimuler les ventes.

Enfin, l'oratrice fait remarquer que les tableaux transmis par le ministère des Finances ne permettent pas toujours de retracer en détail l'évolution des dépenses (notamment au niveau

---

<sup>2</sup> Directive 2007/74/CE du Conseil du 20 décembre 2007 concernant les franchises de la taxe sur la valeur ajoutée et des accises perçues à l'importation de marchandises par des voyageurs en provenance de pays tiers.

des investissements). Elle cite, à titre d'exemple une baisse de 111 millions d'euros dans les subventions du Fonds climat et énergie, alors que le Ministre avait évoqué une augmentation générale des dépenses en faveur de la protection climatique.

Suite à la dernière remarque de Madame Tanson, le Ministre propose de transmettre systématiquement au cours du présent exercice et par souci de transparence une liste des 100 postes de dépenses les plus importants de l'État.

Ensuite, le Ministre répond que les recettes collectées au titre de l'IRC ont effectivement dépassé leur niveau budgétisé lors des derniers deux exercices. Cette surperformance est principalement due au secteur financier, lequel représente environ 77% des recettes totales. Il indique par ailleurs que la réduction du taux nominal de l'IRC en 2025 accentue l'attractivité de la place luxembourgeoise et peut, contrairement aux idées reçues, contribuer à la performance des recettes au titre de l'IRC. Dans ce contexte, le Ministre précise que le programme gouvernemental prévoit un alignement progressif et prudent du taux IRC sur la moyenne de l'OCDE et souligne que le gouvernement n'entend pas appliquer le seul taux minimum de 15% imposé par les règles d'imposition minimale au titre du Pilier 2. Alors qu'il n'exclut pas une nouvelle réduction du taux nominal en fin de législature, il précise qu'une telle décision relève de la compétence du gouvernement.

Concernant les tabacs manufacturés, le Ministre souligne assumer la politique actuellement menée par le gouvernement sur les droits d'accises, consistant à maintenir des prix attractifs par rapport aux pays voisins.

Pour ce qui est du marché des VEFA, l'orateur est au courant des études de l'Observatoire de l'Habitat et réitère que les données du ministère des Finances montrent une progression claire du nombre d'actes avec mutation immobilière pour l'année 2025. Il précise que la situation actuelle du marché du logement mérite une analyse complète et détaillée afin de pouvoir prendre une décision avisée sur les mesures à renouveler ou à introduire (qu'elles soient de nature fiscale ou pas).

Monsieur le Député Laurent Mosar (groupe politique chrétien-social) prend la parole pour exprimer sa satisfaction quant à l'évolution des recettes de l'IRC et de la taxe d'abonnement en dépit de la baisse des taux nominaux afférents. Dans ce contexte, il propose de mener une analyse plus précise du degré de concentration de ces recettes et s'interroge également sur l'impact du nouveau règlement européen sur les crypto-actifs (MiCA)<sup>3</sup>.

Monsieur Mosar demande enfin à obtenir plus d'informations sur les études de faisabilité en cours visant à éventuellement émettre un « Housing-Bond », à l'instar du « Defense-Bond » récemment émis avec succès.

Le Ministre répond qu'il n'a pas d'objection à ce que le Directeur de l'ACD présente une analyse du degré de concentration des principaux contribuables de l'IRC dans le respect du secret fiscal. Il précise que le risque de délocalisation d'activités vers d'autres juridictions de l'Union européenne est réel et que cette question mérite d'être analysée de manière pragmatique et idéologiquement neutre.

Concernant l'émission éventuelle d'un « Housing-Bond », le Ministre indique que le Directeur du Trésor étudie actuellement la faisabilité technique d'un tel instrument en fonction des diverses modalités envisageables. Dans ce contexte, le Ministre indique qu'une autre piste pourrait être un « Bierger-Fong » dans lequel les apports des investisseurs pourraient être

---

<sup>3</sup> Règlement (UE) 2023/1114 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant les règlements (UE) n°1093/2010 et (UE) n°1095/2010 et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/1937.

mutualisés et qui investirait dans le logement. Le rendement d'un tel instrument dépendrait fortement du type du marché qui serait visé (abordable ou non, étranger ou national etc.). Une solution sera prochainement proposée au gouvernement et soumise à l'adoption à la Chambre des Députés. Les annonces nécessaires seront faites par le Premier ministre en temps voulu.

Pour revenir à la discussion sur la politique des droits d'accises sur le tabac, Monsieur le Député Patrick Goldschmidt (groupe politique démocratique) relève que le Luxembourg compte environ 600 000 résidents et plus de 200 000 frontaliers, lesquels peuvent légalement acheter du tabac au Luxembourg. Il demande ainsi, si des données sont disponibles sur la proportion des ventes de tabac destinée à la consommation locale par opposition à l'exportation à l'étranger.

Le Directeur de l'ADA répond qu'il n'est pas possible de distinguer avec précision ce qui est consommé au Luxembourg de ce qui est exporté. Cela dit, il souligne qu'une part prépondérante du tabac vendu au Luxembourg ne serait vraisemblablement pas consommée sur le territoire national.

### **3. Uniquement pour les membres de la Commission des Finances**

- 8567** **Projet de loi portant :**
- 1° transposition de la directive (UE) 2023/2864 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certaines directives en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen ;**
  - 2° mise en œuvre du :**
    - a) règlement (UE) 2023/2859 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 établissant un point d'accès unique européen fournissant un accès centralisé aux informations publiées utiles pour les services financiers, les marchés des capitaux et la durabilité ;**
    - b) règlement (UE) 2023/2869 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certains règlements en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen ;**
    - c) règlement (UE) 2024/3005 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 sur la transparence et l'intégrité des activités de notation environnementale, sociale et de gouvernance (ESG), et modifiant les règlements (UE) 2019/2088 et (UE) 2023/2859 ;**
  - 3° modification de :**
    - a) la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;**
    - b) la loi modifiée du 17 juin 1992 relative aux comptes des établissements de crédit ;**
    - c) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;**
    - d) la loi modifiée du 8 décembre 1994 relative : – aux comptes annuels et comptes consolidés des entreprises d'assurances et de réassurances de droit luxembourgeois – aux obligations en matière d'établissement et de publicité des documents comptables des succursales d'entreprises d'assurances de droit étranger ;**
    - e) la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;**
    - f) la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep ;**

- g) la loi modifiée du 19 mai 2006 portant transposition de la directive 2004/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les offres publiques d'acquisition ;**
- h) la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;**
- i) la loi modifiée du 24 mai 2011 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires aux assemblées générales des sociétés cotées ;**
- j) la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ;**
- k) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;**
- l) la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ;**
- m) la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ;**
- n) la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché ;**
- o) la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance ;**
- p) la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers ;**
- q) la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers ;**
- r) la loi modifiée du 8 décembre 2021 relative à l'émission de lettres de gage**

Les membres de la Commission entament l'examen de l'avis du Conseil d'État et du projet de lettre d'amendements qui leur a été communiqué par courriel du 2 février 2026 (après-midi).

Mme Sam Tanson de la sensibilité politique déi gréng indique ne pas avoir eu le temps d'examiner le projet de lettre d'amendements vu son envoi tardif. Elle déclare dès lors s'abstenir au vote des amendements.

Suite à son intervention, MM. Sven Clément et Franz Fayot déclarent adopter la même position.

Mme Tanson déclare encore désapprouver le type de projet de loi fourre-tout par le biais duquel sont modifiées une multitude de lois existantes sans lien avec l'objet principal du projet de loi (transposition d'une directive et/ou mise en œuvre d'un règlement européen). Elle souhaite qu'à l'avenir le ministère des Finances s'abstienne de déposer de tels projets de loi.

Le ministre des Finances comprend ce point de vue et explique que dans le domaine de la fiscalité, il a déjà été fait en sorte de déposer des projets de loi distincts au lieu de recourir à des lois « fourre-tout ». Il sera fait de même dans les autres domaines dans la mesure du possible.

Une représentante du ministère des Finances explique que le paquet européen (directive et règlements) transposé et mis en œuvre par le présent projet de loi modifie 35 directives et règlements européens, d'où l'impact inévitable sur une multitude de lois nationales. Le projet de loi est en parallèle également utilisé pour la mise œuvre du règlement ESG ratings, dans la mesure où l'opérationnalisation de ce dernier s'opère dans la loi du 16 juillet 2019 d'ores et déjà modifiée aux fins du paquet ESAP, et il a été profité de la modification de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances (LSA) pour y insérer, à l'instar de dispositions existantes de la LSA, des dispositions qui avaient été omises lors des travaux de transposition de la directive IDD (articles 40 et 41 du projet de loi).

Cette dernière explication fournit une réponse au commentaire suivant du Conseil d'État portant sur les articles 40 et 41 du projet de loi.

« Les articles 40 et 41 introduisent la possibilité pour des établissements de droit public, dotés de la personnalité juridique d'obtenir un agrément en tant que société de courtage (article 40) ou en tant qu'agence d'assurances (article 41) dès lors que leur objet permet d'exercer les activités en question dans des conditions équivalentes à celles des sociétés de droit privé.

Cette possibilité n'a effectivement pas été retenue lors de la transposition de la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances (dite « directive IDD »). Les auteurs du projet de loi n'expliquent pas les raisons du revirement sur ce point et se bornent à constater que cette possibilité existe à d'autres endroits de la loi précitée du 7 décembre 2015 pour les entreprises d'assurance et les fonds de pension.

Le Conseil d'État note encore que le dispositif proposé n'a aucun lien avec l'objet principal du projet de loi qui a trait à l'ESAP. ».

La Commission des Finances décide de reporter le présent point à la réunion du 6 février 2026.

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**