

Avis

sur le projet de loi 8444 concernant le budget
des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025
et le projet de loi 8445 relatif à la programmation
financière pluriannuelle pour la période 2024 à 2028



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

Introduction	7
1. Perspectives économiques	9
1.1. Contexte international et européen.....	9
1.2. Prévisions économiques pour le Luxembourg.....	11
1.3. Décomposition de la valeur ajoutée brute (PIB)	14
2. Analyse de la situation financière de l'Etat	20
2.1. Situation financière de la Trésorerie de l'Etat.....	20
2.1.1. Bilan financier de l'Etat au 30 septembre 2024.....	20
2.1.2. « Fonds propres » de l'Etat.....	22
2.2. Participations de l'Etat.....	23
2.2.1. Situation des participations directes de l'Etat	23
2.2.2. Valorisation des participations de l'Etat.....	25
2.2.3. Changements au niveau du portefeuille des participations de l'Etat	26
2.3. Garanties accordées par l'Etat	28
3. Dette publique	31
3.1. Dette consolidée de l'administration publique.....	31
3.2. Dette publique par sous-secteur	35
3.3. Dette de l'Etat central	37
3.3.1. Dette actuelle	37
3.3.2. Dette prévisionnelle.....	39
4. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht	42
4.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 9 juillet 2024.....	42
4.2. Déficit public.....	43
4.2.1. Solde financier de l'administration publique et des sous- secteurs (2008-2028)	48
4.2.2. Evolution des estimations du solde de l'administration publique et du solde de l'administration centrale	50
4.2.3. Analyse des transferts entre les trois sous-secteurs de l'administration publique.....	53



Table des matières - suite

5. Budget des recettes et des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat	55
5.1. Analyse de la situation financière de l'Etat	55
5.2. Mesures de soutien et de relance économique.....	56
5.2.1. Mesures prises en réponse à la hausse des prix	56
5.2.2. Mesures de relance du marché du logement.....	62
5.2.3. Paquet de relance du « Entlastungs-Pak »	64
5.3. Analyse du budget des recettes.....	68
5.3.1. Contexte macroéconomique.....	68
5.3.2. Evolution des recettes budgétaires	71
5.3.3. Fiscalité verte	129
5.4. Analyse du budget des dépenses.....	157
5.4.1. Evolution des dépenses courantes	157
5.4.2. Evolution des dépenses en capital	171
6. Dépenses d'investissement.....	174
6.1. Aperçu global	174
6.2. Investissements directs de l'administration publique suivant SEC 2010.....	176
6.3. Investissements indirects de l'administration publique suivant SEC 2010.....	178
6.4. Investissements de l'Etat suivant SEC 2010	180
7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat.....	184
7.1. Aperçu global	184
7.2. Modifications législatives des fonds spéciaux.....	184
7.3. Evolution financière 2024 à 2028.....	186
7.4. Avoirs des fonds spéciaux	194
7.5. Dépenses des fonds spéciaux.....	194



Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 ont été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des députés. Cette demande s'inscrit dans le cadre de la fonction consultative que la Cour est appelée à exercer à la demande de la Chambre.

Le présent avis de la Cour des comptes contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat et des éléments clés du projet de budget des recettes et des dépenses ainsi que de l'évolution de la dette publique. Cet avis comporte également une série de réflexions sur la promotion de la soutenabilité et le renforcement de la résilience des finances publiques.

Au sujet de la dette publique, la Cour a à plusieurs reprises exprimé son inquiétude face à son évolution qui, pour rappel, a plus que triplé depuis l'avènement de la crise financière de 2008. Or, le présent projet de budget ne fait pas état d'une quelconque stratégie de rééquilibrage budgétaire à court et/ou moyen terme. En tant que petite économie ouverte, le Luxembourg est particulièrement exposé aux chocs externes et doit, de ce fait disposer d'une marge de manœuvre budgétaire plus importante que de grandes économies moins vulnérables.

A cet effet, dans un contexte caractérisé par une exacerbation des tensions de nature géopolitique et face aux défis posés par le changement climatique et par la multiplication des crises, la Cour estime qu'il serait utile que le gouvernement s'attache à concevoir une stratégie de rééquilibrage budgétaire proactive susceptible de renforcer la résilience des finances publiques et qui, de surcroît, réserverait le recours à l'endettement au financement d'investissements orientés vers l'avenir promouvant, notamment, la transition énergétique, socio-environnementale et digitale de notre économie.

D'autre part, à l'occasion du lancement du dernier paquet d'aides « Entlastungs-Pak » ayant pour objectif de relancer l'activité économique par des allègements fiscaux, l'exécutif a annoncé la réduction du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) d'un point de pourcentage à compter du 1^{er} janvier 2025 ambitionnant le renforcement de la compétitivité des entreprises et de l'économie luxembourgeoise.

L'hypothèse derrière cet allègement fiscal est que la croissance de l'activité économique et des investissements par les entreprises imputable à la baisse du taux de l'IRC et de l'ensemble des mesures fiscales introduites à travers ce nouveau paquet, permettra de compenser la perte de recettes qui en découle.

Dans ce contexte, la Cour regrette l'absence d'une quantification des retombées positives escomptées sur l'activité économique et sur les investissements à court et/ou moyen terme. La Cour se

réfère concrètement à l'objectif de renforcer la compétitivité des entreprises et l'attractivité de l'économie par le moyen d'un allègement fiscal en faveur des entreprises, alors que le résultat concret à atteindre n'est pas défini et, de surcroît, mesurable. Les effets positifs de la baisse de l'impôt demeurent incertains, alors que l'impact financier sur les recettes fiscales et le budget de l'Etat est incontestable.

En ce qui concerne la hausse de 5,5% des accises sur les cigarettes et le tabac à fumer à compter du 1^{er} janvier 2025, la Cour estime que, eu égard aux augmentations successives et substantielles intervenues dans certains pays limitrophes pour assurer la protection de la santé publique, cette mesure se limitera à renflouer les recettes de l'Etat sans pour autant ambitionner une réelle diminution de la demande. Cette augmentation relève davantage d'une initiative ponctuelle que d'une stratégie cohérente et intégrée visant à atteindre des objectifs mesurables à moyen terme dans la lutte contre le tabagisme. La Cour est d'avis que les recettes de la vente de tabac devraient être mises en relation avec les coûts sanitaires et sociaux engendrés par le tabagisme.

Par ailleurs, il serait utile que le Luxembourg s'attèle à explorer des ressources fiscales alternatives dans la mesure où certaines recettes ne sont pas viables à long terme, notamment celles découlant de la vente de combustibles fossiles et de tabac qui semblent s'effriter ou, pour le moins plafonner et, de ce fait, ne s'inscrivent pas dans une vision d'avenir, d'autant plus que d'éventuelles dispositions européennes en matière de fiscalité du tabac accentuent l'urgence d'agir. En effet, la Commission propose d'imposer l'interdiction du tabac sur le plan européen et s'est fixé comme objectif de viser une « génération sans tabac » d'ici à 2040, aspirant à ce que moins de 5% de la population consomme du tabac. En adoptant une approche proactive pour diversifier ses ressources fiscales, le Luxembourg pourra s'assurer une stabilité financière à long terme tout en répondant aux défis environnementaux et de santé publique.

Finalement, la Cour évoque les mesures en matière de fiscalité environnementale contenues dans le premier Plan national intégré énergie-climat pour la période 2021-2030 (PNEC), qui constitue la feuille de route pour atteindre les objectifs climatiques du Luxembourg à l'horizon 2030, suivi des recommandations des acteurs de la gouvernance climatique luxembourgeoise, de la Commission européenne (CE) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La Cour réitère les recommandations formulées dans son rapport spécial concernant la mise en application du Protocole de Kyoto et dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour les exercices 2014 et 2020 en faveur de la promotion de la fiscalité verte en tant que levier pour réaliser les objectifs climatiques susmentionnés.

1. Perspectives économiques

Dans ce qui suit, la Cour esquisse les prévisions macroéconomiques établies par les organismes nationaux et internationaux compétents.

1.1. Contexte international et européen

Le projet de budget présenté à la Chambre des députés en date du 9 octobre 2024 s'inscrit dans un contexte économique caractérisé par une croissance mondiale relativement résiliente, un repli progressif de l'inflation et un assouplissement des conditions financières.

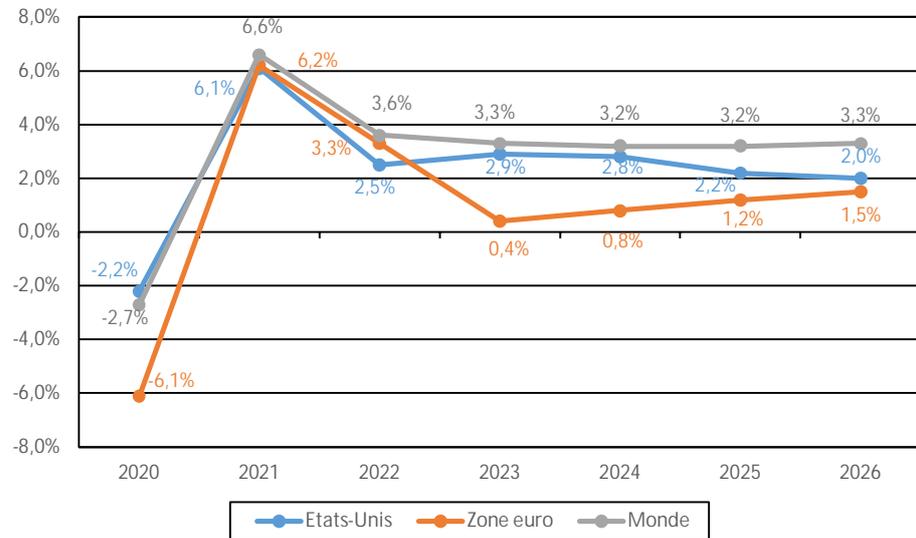
Toutefois, ces tendances sont teintées d'incertitudes en raison notamment des risques liés à une exacerbation des tensions géopolitiques et/ou à un surcroît de protectionnisme commercial ou encore aux aléas climatiques.

Ainsi, selon les dernières prévisions du FMI¹, la croissance mondiale se situera à 3,2% en 2024 et en 2025 puis à 3,3% en 2026.

Aux Etats-Unis, elle devrait passer de 2,8% en 2024 à 2,2% en 2025 avant de décliner à 2,0% en 2026.

Dans la zone euro, après un repli de l'activité à 0,4% en 2023, principalement imputable à l'inflation et au resserrement des conditions monétaires, la croissance devrait remonter à 0,8% en 2024 puis à 1,2% en 2025 et à 1,5% en 2026 grâce notamment aux réductions successives des taux directeurs et au redressement des revenus réels se traduisant par une augmentation de la consommation des ménages.

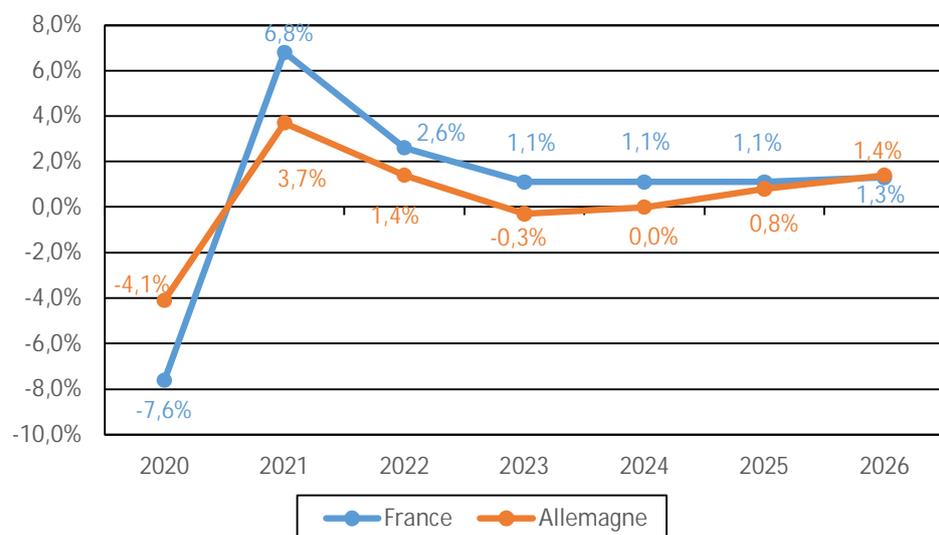
¹ International Monetary Fund. 2024. World Economic Outlook: Policy Pivot, Rising Threats. Washington, DC. October.

Graphique 1 : Evolution du PIB en volume – Monde, Etats-Unis et Zone euro

Source chiffres : FMI (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

En Allemagne, après une année 2023 marquée par une récession de 0,3%, l'activité devrait se situer autour de 0% en 2024 avant de remonter modérément à 0,8% en 2025 et 1,4% en 2026 sous l'effet du redressement des exportations et de la demande intérieure impulsée par la croissance des salaires réels.

L'activité en France devrait rester modérée et stable à 1,1% en 2024 et 2025 avant d'escompter un léger rebond à 1,3% en 2026 également imputable à une augmentation de la consommation privée et des exportations.

Graphique 2 : Evolution du PIB en volume en France et en Allemagne

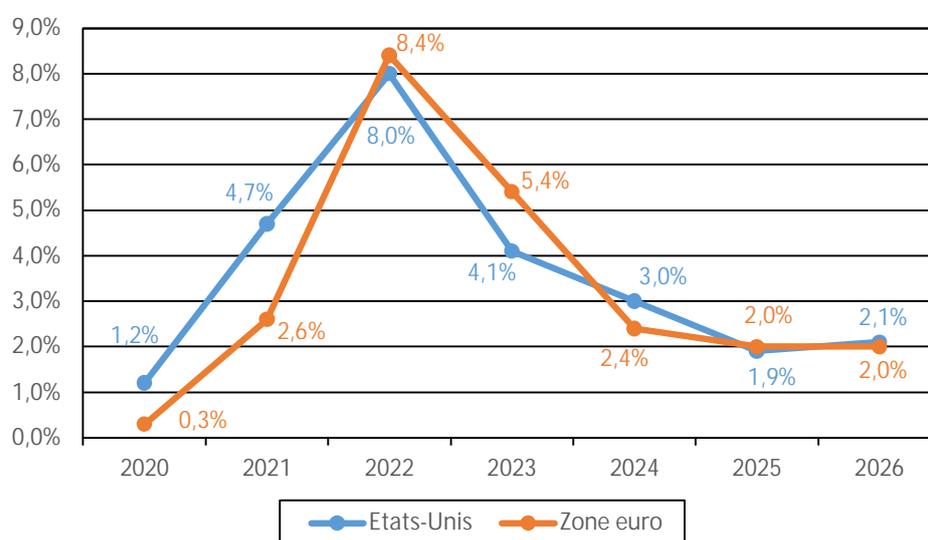
Source chiffres : FMI (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

En ce qui concerne l'inflation, l'orientation à la baisse de la hausse des prix se confirme aux Etats-Unis et dans la zone euro où l'inflation semble converger et se stabiliser autour des 2%.

En effet, aux Etats-Unis, l'inflation devrait se situer à 3,0% en 2024 avant de s'établir à 1,9% en 2025 et à 2,1% en 2026.

Au sein de la zone euro, l'inflation s'élèvera à 2,4% en 2024 avant de se stabiliser à 2% en 2025 et en 2026 et ainsi atteindre le taux préconisé par la Banque centrale européenne.

Graphique 3 : Indice des prix à la consommation – Etats-Unis et zone euro



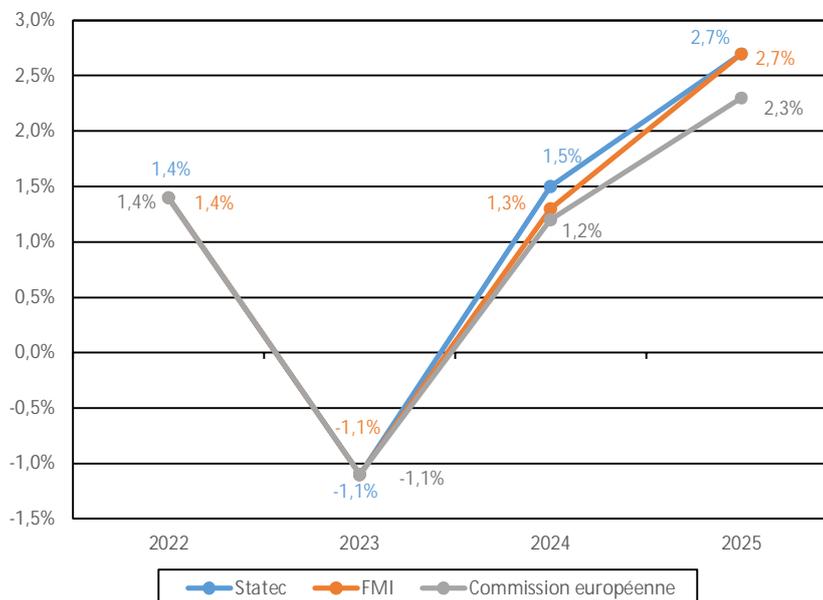
Source chiffres : FMI (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

1.2. Prévisions économiques pour le Luxembourg

Selon la commission européenne², suite à une récession économique en 2023 découlant d'un fléchissement de l'investissement et des exportations nettes, le PIB devrait renouer avec la croissance en 2024 et 2025.

En effet, d'après les estimations du projet de budget 2025, la croissance du PIB s'établira à 1,5% en 2024 et à 2,7% en 2025. Cette croissance sera principalement impulsée par un rebond de la consommation privée dynamisée par le reflux des pressions inflationnistes ainsi que par l'assouplissement des conditions de financement qui devrait favoriser la relance du secteur financier et de la construction.

² European Commission, European Economic Forecast, Spring 2024, Institutional paper 286, May 2024

Graphique 4 : Evolution du PIB en volume – Luxembourg

Source chiffres : Commission européenne, FMI, Statec (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

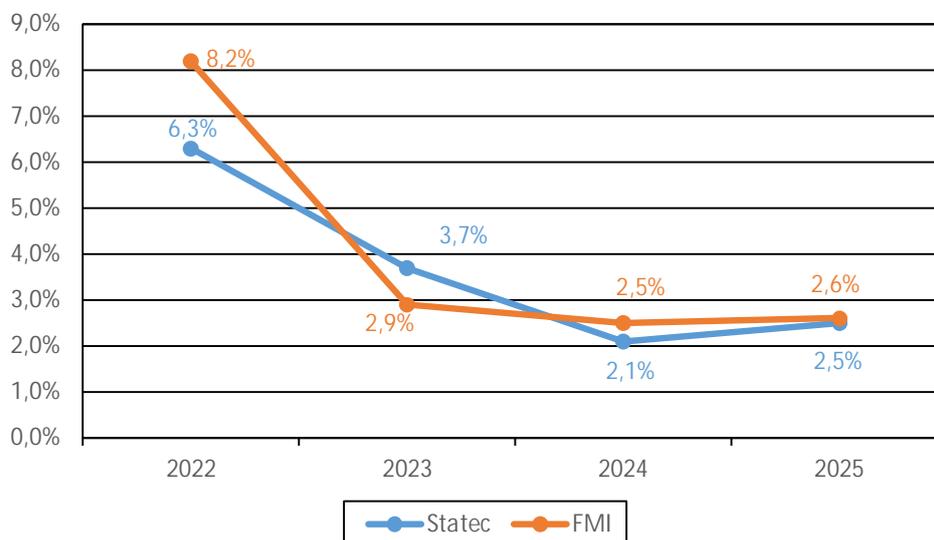
Les institutions internationales semblent peu ou prou s'aligner sur ces prévisions. En effet, le FMI prévoit une croissance de 1,3% en 2024 et de 2,7% en 2025, alors que la Commission européenne se montre un peu moins optimiste en tablant sur une croissance de 1,2% en 2024 et de 2,3% en 2025.

En ce qui concerne l'inflation, la tendance à la baisse amorcée dès 2022 se confirme aussi bien dans la zone euro qu'au Luxembourg.

Selon les projections du FMI, l'inflation s'établirait, en moyenne, à 2,5% en 2024 et à 2,6% en 2025.

Le Statec³ table sur une diminution de l'inflation à 2,1% en 2024 suivie d'un léger rebond à 2,5% en 2025 imputable à l'abandon partiel du bouclier tarifaire sur les prix de l'énergie.

³ Statnews N°42 06/11/24

Graphique 5 : Indice des prix à la consommation – Luxembourg

Source chiffres : Statec, FMI (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour rappel, le gouvernement avait mis en place un bouclier tarifaire sur le prix du gaz et de l'électricité afin de contenir l'inflation au Luxembourg en 2023 et en 2024.

La suppression de ce bouclier au 1^{er} janvier 2025 entrainera une augmentation du prix du gaz et de l'électricité de respectivement 16% et 60%.

Afin d'atténuer la hausse des prix en 2025, le gouvernement a décidé de prendre en charge la moitié de la hausse escomptée du prix de l'électricité jusqu'au 31 décembre 2025.

Par ailleurs, le Statec a esquissé deux scénarios alternatifs sur l'évolution des prix énergétiques en 2025 :

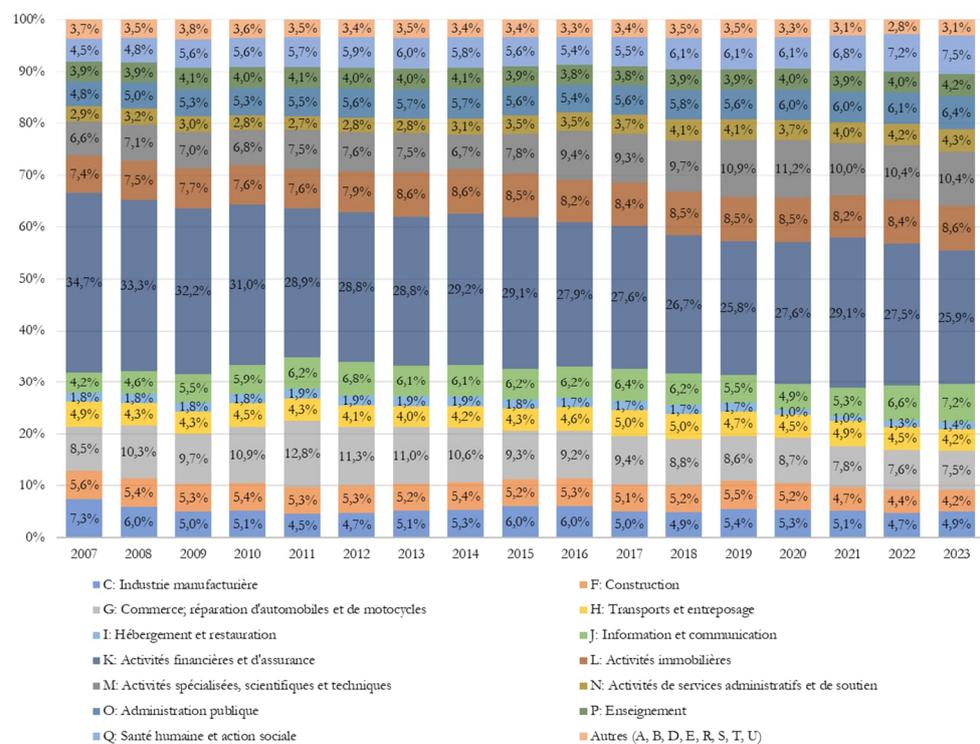
- Selon le scénario bas, le prix du gaz augmenterait de 8% et celui du Brent diminuerait de 26% ce qui se traduirait toutes choses égales par ailleurs par une inflation de 1,8% en 2025.
- Selon le scénario haut, le prix du gaz augmenterait de 33% et celui du Brent de 21% ce qui se traduirait toutes choses égales par ailleurs par une inflation de 3,8% en 2025.

1.3. Décomposition de la valeur ajoutée brute (PIB)

La valeur ajoutée brute par branche permet d'illustrer la contribution relative des différents secteurs à l'activité de l'économie nationale.

Le graphique ci-dessous dépeint la décomposition de la valeur ajoutée brute pour les années 2007 à 2023. Pour les différentes branches d'activité, les principales catégories de la nomenclature des activités économiques NACE sont exposées.

Graphique 6 : Structure de la somme des valeurs ajoutées brutes aux prix de base pour la période 2007 à 2023 (en pourcentage)



Source chiffres : Statec (Valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (en volume aux prix de l'année précédente chaînés ; année de référence = 2015)) ; graphique : Cour des comptes

Pour l'ensemble de la période de référence, les activités financières et d'assurance représentent la part la plus importante de la valeur ajoutée, et donc du PIB. Or, il importe de relever que le poids relatif des activités financières et d'assurance a diminué progressivement de 34,7% en 2007 à 25,9% en 2023.

L'industrie manufacturière, qui, historiquement, a joué un rôle phare dans le développement économique du Luxembourg, mais qui perd en importance depuis des décennies, a connu une baisse en importance relative par rapport aux autres branches au cours de la période de

référence. En 2007, cette branche représentait 7,3% de l'économie nationale, tandis qu'elle ne représentait plus que 4,9% en 2023.

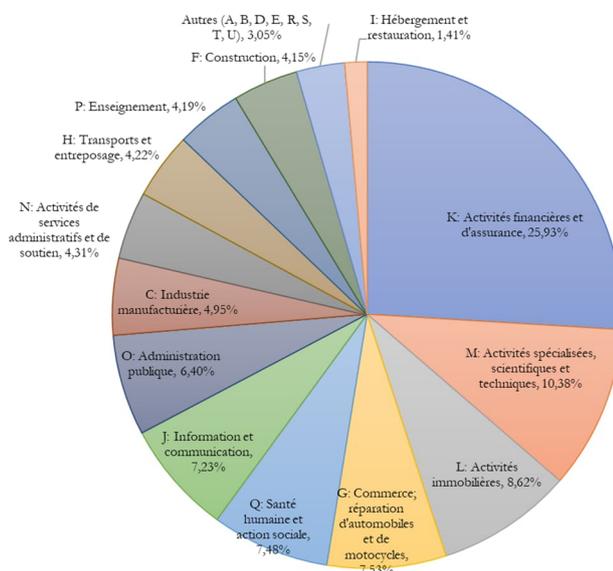
La valeur ajoutée brute de la branche d'activité santé humaine et action sociale a gagné en importance au cours de la période de référence, passant de 4,5% en 2007 à 7,5% en 2023.

La contribution relative des activités immobilières a également progressé. Alors que les activités immobilières ne représentaient que 7,4% de l'économie en 2007, elles s'élevaient à 8,6% en 2023.

L'évolution du secteur du commerce est plus volatile. De 2007 à 2011, cette branche a gagné en importance dans l'économie nationale pour culminer à 12,8% en 2011, avant de fléchir de façon continue pour ne représenter plus que 7,5% en 2023.

La contribution relative de la branche d'activité information et communication n'a cessé de progresser de 2007 à 2012, en passant de 4,2% à 6,8%, pour ensuite se stabiliser de 2013 à 2022 autour de 6%. De 2019 à 2021, la branche a perdu en poids relatif par rapport aux autres branches avant de rebondir à 7,2% en 2023.

Graphique 7 : Valeur ajoutée brute (en volume) par branche pour 2023



Source chiffres : Statec (Valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (en volume aux prix de l'année précédente chaînés ; année de référence = 2015) ; graphique : Cour des comptes

En analysant l'année 2023 plus en détail, les secteurs qui ont contribué le plus à la valeur ajoutée brute totale, et donc au PIB, sont les activités financières et d'assurance, suivi des activités spécialisées, scientifiques et techniques, des activités immobilières et du commerce. Ces

quatre branches représentent approximativement la moitié de l'économie nationale, soit 52,46% de la valeur ajoutée brute totale.

Le tableau ci-dessous esquisse un aperçu de la décomposition de la valeur ajoutée brute par branche pour l'année 2023 pour le Luxembourg et ses pays limitrophes ainsi que pour l'Union européenne et la zone euro.

Tableau 8 : Valeur ajoutée brute en volume 2023 par branche pour le Luxembourg, ses pays limitrophes, l'Union européenne et la zone euro

Branche d'activité (codes NACE Rév. 2)	Union européenne (en milliards d'euros ; en %)		Zone euro (en milliards d'euros ; en %)		Luxembourg (en milliards d'euros ; en %)		Allemagne (en milliards d'euros ; en %)		Belgique (en milliards d'euros ; en %)		France (en milliards d'euros ; en %)	
A : Agriculture, sylviculture et pêche	199,5	1,6%	162,4	1,5%	0,1	0,2%	26,3	0,9%	2,3	0,5%	31,4	1,5%
B-E : Industrie (sauf construction)	2.442,0	19,5%	2.037,8	19,0%	3,6	6,3%	711,4	23,8%	62,2	14,7%	275,3	12,8%
F : Construction	582,6	4,7%	477,1	4,5%	2,4	4,2%	100,9	3,4%	20,9	4,9%	107,9	5,0%
G-I : Commerce, transport, hébergement et activités de restauration	2.332,7	18,7%	1.960,3	18,3%	7,6	13,1%	478,5	16,0%	78,2	18,5%	341,3	15,9%
J : Information et communication	796,2	6,4%	659,1	6,2%	4,2	7,2%	172,3	5,8%	22,6	5,4%	147,9	6,9%
K : Activités financières et d'assurance	597,9	4,8%	510,9	4,8%	15,0	25,9%	122,3	4,1%	23,8	5,6%	96,5	4,5%
L : Activités immobilières	1.355,3	10,8%	1.208,7	11,3%	5,0	8,6%	321,5	10,7%	42,6	10,1%	295,8	13,8%
M-N : Activités spécialisées, scientifiques et techniques ; activités de services administratifs et de soutien	1.529,5	12,2%	1.347,7	12,6%	8,5	14,7%	373,3	12,5%	71,2	16,8%	329,5	15,3%
O-Q : Administration publique, défense, éducation, santé humaine et action sociale	2.274,9	18,2%	1.995,8	18,6%	10,5	18,1%	584,7	19,5%	91,1	21,6%	460,2	21,4%
R-U : Arts, spectacles et activités récréatives ; autres activités de services ; activités des ménages et extra-territoriales	404,6	3,2%	359,6	3,4%	1,0	1,7%	105,6	3,5%	9,0	2,1%	65,5	3,0%
Total - ensemble des activités NACE	12.496,8	100,0%	10.706,9	100,0%	58,0	100,0%	2.992,9	100,0%	422,7	100,0%	2.151,1	100,0%

Source chiffres : Eurostat (Valeur ajoutée brute, volumes chaînés (2015)) ; tableau et calculs : Cour des comptes

En 2023, pour l'ensemble de l'Union européenne, c'est l'industrie (sans le secteur de la construction) qui contribue le plus à l'économie européenne (19,5%), suivi du commerce, du transport, de l'hébergement et des activités de restauration (18,7%) et des activités d'administration publique, de défense, d'éducation, de santé humaine et d'action sociale (18,2%). C'est la branche de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche qui contribue le moins à l'activité économique européenne avec 1,6%.

Pour la zone euro, comme pour l'ensemble de l'Union européenne, l'industrie (sans le secteur de la construction) contribue le plus à l'économie avec 19,0% en 2023. Les branches d'activités

administration publique, défense, éducation, santé humaine et action sociale contribuent 18,6% à l'économie, suivies par le commerce (18,3%).

Au Luxembourg, la contribution des activités d'administration publique, de défense, d'éducation, de santé humaine et action sociale (18,1%) correspond environ à la contribution européenne moyenne de la branche. L'industrie (sauf la construction), qui est le secteur le plus important au niveau européen, ne contribue qu'à 6,3% de l'économie luxembourgeoise. La contribution du commerce à l'économie nationale qui s'élève à 13,1%, est également moins importante que sa part relative au niveau européen.

En comparant la contribution relative des activités financières et d'assurance au Luxembourg avec celle des pays limitrophes ainsi qu'avec celle de l'ensemble des pays de l'Union européenne, il y a lieu de souligner qu'un secteur financier et d'assurance qui représente un quart de la valeur ajoutée brute totale constitue une particularité. En effet, pour l'année de référence, la contribution moyenne du secteur financier et de l'assurance n'est que de 4,8% pour l'ensemble des pays de l'Union européenne alors qu'elle s'élève à 25,9% pour le Luxembourg.

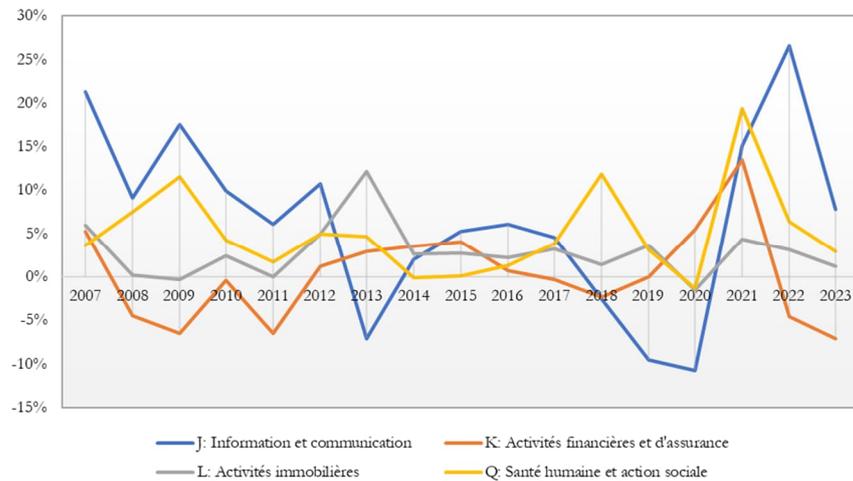
En Allemagne, c'est le secteur de l'industrie qui, avec 23,8% (sans le secteur de la construction), concourt le plus à l'économie nationale, dépassant la contribution européenne moyenne de cette branche.

En ce qui concerne la Belgique et la France, les activités d'administration publique, de défense, d'éducation, de santé humaine et d'action sociale comptent pour près de 20% de la valeur ajoutée totale et sont ainsi les activités représentant la part la plus importante de l'activité économique nationale.

Il importe de préciser que l'analyse qui précède illustre la contribution relative des différents secteurs à l'activité économique, sans pour autant refléter l'évolution en termes absolus des différents secteurs.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution de la valeur ajoutée brute pour les activités financières et d'assurance, les activités immobilières, le secteur santé humaine et action sociale et le secteur information et communication au Luxembourg pour les années 2007 à 2023.

Graphique 9 : Variation annuelle de la valeur ajoutée brute aux prix de base par branche de 2007 à 2023 (en volume)



Source chiffres : Statec (Valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (en volume aux prix de l'année précédente chaînés ; année de référence = 2015) ; graphique : Cour des comptes

La valeur ajoutée brute des activités financières et d'assurance a accusé une tendance à la baisse en raison de la crise économique de 2008/2009, et ce, jusqu'en 2011, pour ensuite repartir à la hausse jusqu'en 2016. De 2017 à 2019, le secteur s'est à nouveau contracté avant de connaître un net rebond à partir de 2020 pour ensuite replonger. Les activités financières et d'assurance ont reculé de 4,5% en 2022 et de 7% en 2023.

Dans ce contexte, il est à noter qu'il est probable que les estimations sur la valeur ajoutée brute des activités financières et d'assurance soient révisées à la hausse une fois que toutes les données seront disponibles. En effet, entre 2009 et 2023, les estimations sur les activités financières et d'assurance ont été revues à la hausse⁴.

La Cour a expliqué dans son avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023 à 2027⁵ que les données initiales sur le PIB constituent des estimations et font régulièrement l'objet de révisions au fur et à mesure que des données complémentaires sont collectées.

⁴ Statec. Note de Conjoncture 1-2024. Etude thématique « Prévisions macroéconomiques : entre risques domestiques et extérieurs ».

⁵ Avis de la Cour des comptes sur le projet de loi 8383 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024 et le projet de loi 8384 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023 à 2027. « 1.3. Indicateurs de récession ».

Il s'ensuit que, lors de la prochaine révision des comptes annuels qui est prévue pour mars 2025, il est probable que les estimations sur la valeur ajoutée brute des activités financières et d'assurance soient revues à la hausse, entraînant un affaiblissement de la baisse annuelle des activités.

En moyenne, au cours de la période de référence allant de 2007 à 2023, le secteur des activités financières et d'assurance a connu une croissance annuelle de 0,3%.

Les activités immobilières ont évolué à la hausse sur la période sous revue, à l'exception de l'année 2009 et de l'année 2020, marquées par une contraction de la valeur ajoutée brute de -0,3%, respectivement de -1,5%. De 2007 à 2023, la valeur ajoutée brute moyenne du secteur des activités immobilières a progressé de près de 3%.

Le secteur santé humaine et action sociale a connu une progression annuelle moyenne de la valeur ajoutée brute en volume de 5,1% entre 2007 et 2023. Suite à la pandémie COVID-19, un pic a été atteint en 2021.

La branche information et communication a évolué à la hausse jusqu'en 2017, à l'exception de l'année 2013 où une chute de l'activité a été observée. Le développement du secteur s'est affaïssé entre 2018 et 2020 avant de repartir à la hausse depuis lors. A relever qu'en moyenne, cette branche a progressé de 6,6% par an de 2007 à 2023.

En conclusion, il ressort de l'analyse ci-dessus que, malgré le fait que le secteur des activités financières et d'assurance demeure le principal contributeur à l'économie grand-ducale, sa part relative par rapport aux autres branches d'activités tend à s'amenuiser.

2. Analyse de la situation financière de l'Etat

Pour donner un aperçu fidèle de la situation financière de l'Etat, il importe de prendre en compte, dans une perspective pluriannuelle, tous les éléments susceptibles d'influencer l'assise financière de l'Etat. Aussi la Cour entend-elle analyser dans le présent chapitre la situation financière du Trésor public, les participations de l'Etat dans le capital d'organismes tiers et les garanties financières accordées par l'Etat. La dette publique et les fonds spéciaux sont examinés en détail aux chapitres 3 et 7 du présent avis.

2.1. Situation financière de la Trésorerie de l'Etat

2.1.1. Bilan financier de l'Etat au 30 septembre 2024

En vertu de l'article 93 (5) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, la Trésorerie établit mensuellement un bilan financier reflétant les emplois et les ressources financières de l'Etat qui au 30 septembre 2024 se présente de la manière suivante :

Tableau 10 : Bilan financier de l'Etat (situation au 30 septembre 2024)

ACTIF		30.09.2023	30.09.2024	en % du total	Variation 2023/24 en EUR	Variation 2023/24 en %
1	ACTIF CIRCULANT	2.408.475.810	2.480.464.933	31%	71.989.123	3%
1.1	Actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière	1.682.523.072	1.744.424.401	22%	61.901.329	4%
1.2	Actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière	725.952.738	736.040.532	9%	10.087.795	1%
2	ACTIF IMMOBILISE	5.496.711.223	5.427.377.772	69%	-69.333.451	-1%
2.1	Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (participations de l'Etat, octrois de crédits par l'Etat)	5.496.711.223	5.427.377.772	69%	-69.333.451	-1%
TOTAL ACTIFS FINANCIERS		7.905.187.032	7.907.842.705	100%	2.655.673	0%
PASSIF		30.09.2023	30.09.2024	en % du total	Variation 2023/24 en EUR	Variation 2023/24 en %
1	PASSIF CIRCULANT	2.408.475.810	2.480.464.933	31%	71.989.123	3%
1.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)	-15.678.741.368	-16.921.870.693	-214%	-1.243.129.325	8%
1.1.1	Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	3.646.509.525	3.552.124.170	45%	-94.385.355	-3%
1.1.2	Solde opérationnel	-2.263.345.263	-2.199.056.017	-28%	64.289.246	-3%
1.1.3	Réserves disponibles des Services de l'Etat à Gestion Séparée	295.189.190	314.823.157	4%	19.633.967	7%

PASSIF		30.09.2023	30.09.2024	en % du total	Variation 2023/24 en EUR	Variation 2023/24 en %
1.1.4	Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'Etat	-17.357.094.819	-18.589.762.002	-235%	-1.232.667.183	7%
1.2	Fonds de tiers	18.087.217.178	19.402.335.626	245%	1.315.118.448	7%
1.2.1	Dépôts de tiers auprès de l'Etat	730.122.358	812.573.624	10%	82.451.266	11%
1.2.2	Titres de dette émis par l'Etat	17.357.094.819	18.589.762.002	235%	1.232.667.183	7%
2	PASSIF IMMOBILISE	5.496.711.223	5.427.377.772	69%	-69.333.451	-1%
2.1	Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	5.496.711.223	5.427.377.772	69%	-69.333.451	-1%
TOTAL PASSIFS FINANCIERS		7.905.187.032	7.907.842.705	100%	2.655.673	0%

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Au 30 septembre 2024, l'Etat luxembourgeois détenait des actifs financiers à hauteur de 7.907,84 millions d'euros. Les actifs de l'Etat se répartissent en trois grandes catégories : l'actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière (1.744,42 millions d'euros), l'actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière (736,04 millions d'euros) et l'actif immobilisé constitué essentiellement par les participations détenues par l'Etat (5.427,38 millions d'euros).

La Cour tient à noter qu'au 30 septembre 2024 l'actif immobilisé comporte des aides accordées sous forme d'avances remboursables pour un montant de 72,20 millions d'euros en vertu de la loi modifiée du 3 avril 2020 pour soutenir les entreprises et personnes physiques qui subissent des difficultés financières temporaires liées au COVID-19.

Le passif de l'Etat renseigne sur la façon dont les actifs détenus par l'Etat sont financés. La rubrique la plus importante au passif de l'Etat est constituée par la dette publique. Au 30 septembre 2024, l'encours de la dette publique se chiffrait à 18.589,76 millions d'euros. Par ailleurs, l'Etat détenait des dépôts de tiers à hauteur de 812,57 millions d'euros.

Au 30 septembre 2024, l'Etat luxembourgeois avait donc contracté des obligations vis-à-vis de tierces parties à hauteur de 19.402,33 millions d'euros et détenait des actifs financiers à hauteur de 7.907,84 millions d'euros. Il s'ensuit que les « fonds propres » de l'Etat sont négatifs à concurrence de 11.494,49 millions d'euros.

Par rapport au 30 septembre 2023, le total des passifs financiers a augmenté de 2,66 millions d'euros. Cette progression résulte principalement de la hausse des titres de dette émis par l'Etat, des dépôts de tiers auprès de l'Etat et du solde opérationnel.

En ce qui concerne le solde opérationnel, ce dernier reste négatif et se compose de la manière suivante :

	30.09.2022	30.09.2023	30.09.2024
Réserve budgétaire ⁶ suivant compte général	-1.210.778.877	-1.182.878.580	-2.609.762.581
Solde des opérations de l'exercice en cours	984.003.826	-1.081.112.703	409.892.965
Valeur non réalisée de l'ancien or SREL	628.200	646.020	813.600
Total	-226.146.851	-2.263.345.263	-2.199.056.017

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que le solde opérationnel a augmenté de quelque 64 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2023. Il faut cependant relever que le solde opérationnel contient des recettes d'emprunts nouveaux pour un montant de 1.240,82 millions d'euros.

La hausse des dépôts de tiers auprès de l'Etat résulte quant à elle principalement de l'augmentation des fonds de tiers disponibles au budget pour ordre.

2.1.2. « Fonds propres » de l'Etat

Les « fonds propres » de l'Etat se composent des réserves primaires reprises au passif circulant et des réserves secondaires au passif immobilisé.

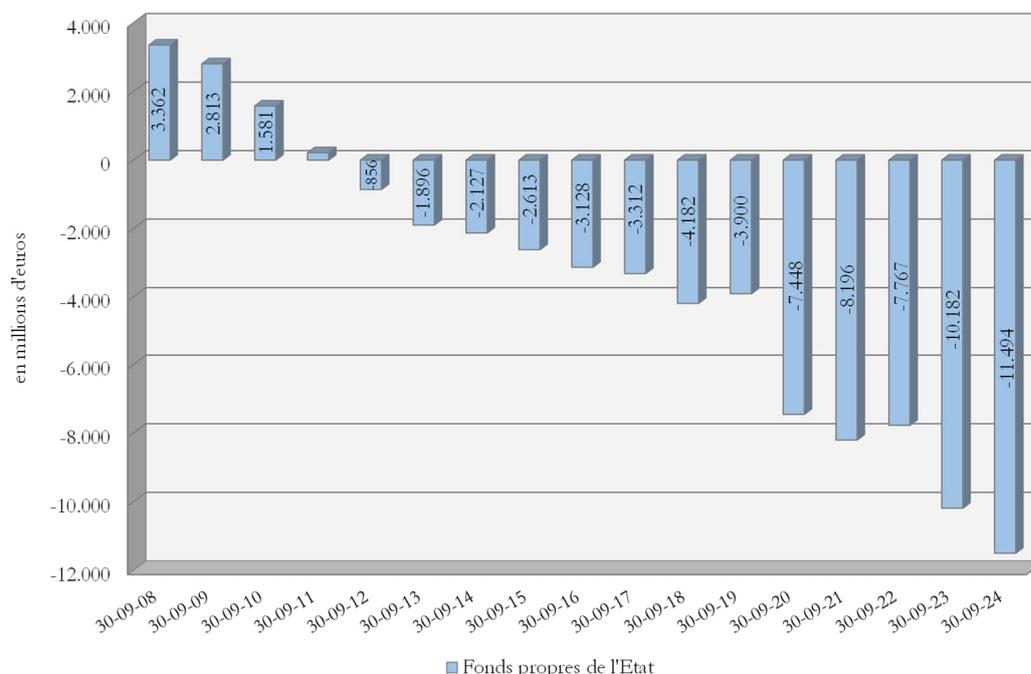
Les réserves primaires de l'Etat comprennent les avoirs des fonds spéciaux, la réserve budgétaire actuelle (solde opérationnel) et les réserves disponibles des Services de l'Etat à gestion séparée.

Comme les recettes d'emprunt contribuent à constituer la réserve budgétaire (et jadis les avoirs des fonds spéciaux) et par là les réserves primaires de l'Etat, il y a lieu d'en déduire l'encours de la dette publique (et des billets à ordre) pour le calcul des « fonds propres » de l'Etat.

Les réserves secondaires de l'Etat représentent la contrepartie des actifs financiers acquis au moyen de crédits budgétaires. Par opposition aux réserves primaires, figurant au passif circulant, les réserves secondaires ne sont pas destinées à être consommées à court ou moyen terme.

Le graphique suivant reprend l'évolution des « fonds propres » de l'Etat pour les années 2008 à 2024 tels qu'ils ressortent des rapports mensuels de la Trésorerie de l'Etat au 30 septembre.

⁶ représente les soldes budgétaires cumulés après affectation aux fonds spéciaux d'une partie des plus-values de recettes des comptes généraux de l'Etat depuis 1944.

Graphique 11 : Evolution des « fonds propres » de l'Etat

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Il en découle que les « fonds propres » de l'Etat ont diminué progressivement de 3.362 millions d'euros en 2008 à -11.494 millions d'euros en 2024, sauf pour les années 2019 et 2022 où une légère hausse a été constatée. Cette régression résulte essentiellement de l'évolution des réserves primaires. Depuis 2012, les « fonds propres » de l'Etat sont négatifs.

Il y a lieu de constater que les « fonds propres » de l'Etat ont diminué, même en période de conjoncture favorable. Après plusieurs crises, la marge de manœuvre budgétaire rétrécit. Selon la Cour, il aurait été souhaitable de procéder à un assainissement des finances publiques en période de croissance économique afin d'être en mesure de faire face à des événements imprévus.

2.2. Participations de l'Etat

2.2.1. Situation des participations directes de l'Etat

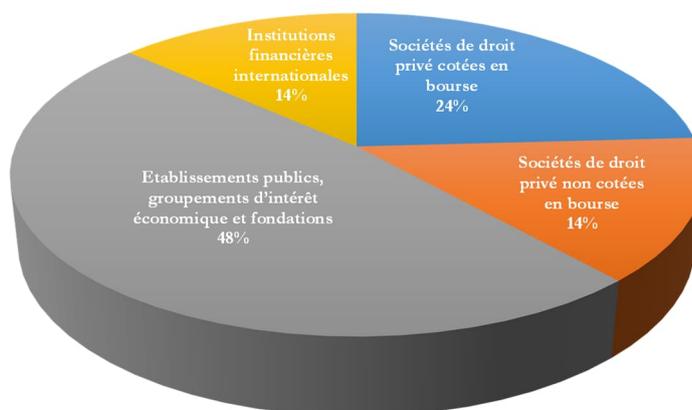
Une analyse de la situation financière de l'Etat nécessite la prise en compte des participations financières de l'Etat dans le capital d'organismes tiers. Cette position du bilan financier de la Trésorerie de l'Etat reprend tous les actifs financiers qui ont été acquis et payés au moyen d'une ordonnance à charge d'un article afférent du budget des dépenses.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, la Trésorerie établit un registre des participations de l'Etat. Au 30 septembre 2024, l'Etat détient des participations dans le capital d'établissements, de sociétés ou d'institutions de droit public ou privé, nationales ou internationales pour un montant de 5.244,32 millions d'euros, ce qui représente 6,41% du PIB. A noter que ce montant tient compte d'un ajustement de 38,53 millions d'euros, vu que l'augmentation des quotes-parts du FMI en 2011 a fait l'objet d'un dépôt auprès de la BcL et non d'une dépense budgétaire.

Les participations de l'Etat peuvent être réparties en quatre catégories :

- les sociétés de droit privé cotées en bourse ;
- les sociétés de droit privé non cotées en bourse ;
- les établissements publics, groupements d'intérêt économique et fondations (autres que du domaine de la sécurité sociale) ;
- les institutions financières internationales.

Graphique 12 : Répartition des participations de l'Etat



Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2024 ; graphique : Cour des comptes

Les participations de l'Etat ont un impact direct sur la situation financière de l'Etat dans la mesure où les revenus ou dividendes, qui en découlent, sont portés en recette au budget de l'Etat et que les capitaux à verser constituent des dépenses à charge de ce dernier.

Les engagements financiers à court et moyen terme résultant de l'obligation de liquidation du capital souscrit non versé à des organismes tiers se chiffrent à 4.203 millions d'euros. Ce montant correspond à la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales (4.941,68 millions d'euros) diminuée du capital déjà versé (738,68 millions d'euros).

La Cour des comptes reproduit ci-après le tableau indiquant la situation des participations directes de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales.

Tableau 13 : Participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales

Dénomination	Taux de participation	Valeur nominale de la participation	Capital appelé	Capital versé
COUNCIL OF EUROPE DEVELOPMENT BANK (CEB)	0,63%	61.686.000	11.467.245	7.661.623
EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (EBRD)	0,20%	60.020.000	12.520.000	12.520.000
EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FACILITY (EFSF)	0,25%	71.191	71.191	71.191
EUROPEAN INVESTMENT BANK (EIB)	0,13%	327.878.318	29.244.304	29.244.304
EUROPEAN STABILITY MECANISM (ESM)	0,25%	1.747.700.000	199.740.000	199.740.000
INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF)	0,28%	1.601.333.597	400.333.399	400.333.399
AFRICAN DEVELOPMENT BANK (AfDB)	0,20%	365.951.611	21.952.008	15.918.841
ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB)	0,34%	389.186.870	19.502.443	19.502.443
ASIAN INVESTMENT AND INFRASTRUCTURE BANK (AIIB)	0,07%	62.254.377	12.415.148	12.415.148
INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD)	0,10%	302.341.738	19.728.368	19.728.368
INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC)	0,10%	21.288.853	21.288.853	21.288.853
MULTILATERAL INVESTMENT GUARANTEE AGENCY (MIGA)	0,12%	1.971.490	374.312	262.208
Total en euros		4.941.684.045	748.637.273	738.686.378

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

2.2.2. Valorisation des participations de l'Etat

Les participations détenues par l'Etat dans des sociétés non cotées en bourse, dans les établissements publics et institutions financières internationales sont inscrites au bilan financier de l'Etat à leur valeur nominale (quote-part de l'Etat dans le capital souscrit et non pas dans les fonds propres).

Par contre, les participations détenues par l'Etat dans des sociétés cotées en bourse sont inscrites au bilan financier de l'Etat à la valeur de marché.

Au tableau ci-après, la Cour retrace l'évolution de la valeur de marché des participations détenues par l'Etat dans des sociétés cotées en bourse.

Tableau 14 : Evolution de la valeur de marché des participations de l'Etat cotées en bourse

	Nombre d'actions détenues par l'Etat	Valeur de marché de l'action	Valeur de marché de la participation de l'Etat
Situation au 30/09/2023			
APERAM S.A.	450.000	27,60	12.420.000
ARCELOR MITTAL S.A.	12.988.443	23,78	308.800.232
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	60,43	778.006.760
SES S.A.	68.355.837	6,20	192.012.176
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	180,00	16.851.986
			1.308.091.155
Situation au 30/09/2024			
APERAM S.A.	450.000	28,14	12.663.000
ARCELOR MITTAL S.A.	12.988.443	23,54	305.747.948
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	61,55	792.426.214
SES S.A.	68.355.837	4,50	139.414.168
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	152,00	14.230.566
			1.264.481.895
Variation de la valeur de marché des participations de l'Etat 2023/2024 :			-43.609.259
Variation 2023/2024 en % :			-3,33%

Sources chiffres : Bourse de Luxembourg, Trésorerie de l'Etat (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Au cours des douze derniers mois, les participations de l'Etat cotées en bourse ont connu une baisse de 3,33% de leur valeur de marché, notamment due à une chute du cours des actions de SES S.A.

Au 30 septembre 2024, la participation détenue par l'Etat dans la banque BNP Paribas affiche une moins-value non réalisée de quelque 67 millions d'euros, soit de -8%, par rapport à sa valeur d'acquisition en 2009.

2.2.3. Changements au niveau du portefeuille des participations de l'Etat

Le tableau suivant présente les changements survenus au niveau des participations de l'Etat entre le 30 septembre 2023 et le 30 septembre 2024.

Tableau 15 : Changements survenus dans le portefeuille des participations de l'Etat (2023/2024)

Dénomination	Taux de participation en 2023	Valeur nominale de la participation en 2023	Taux de participation en 2024	Valeur nominale de la participation en 2024	Variation par rapport à 2023
SES S.A.	11,58%	80.633.644	11,18%	77.835.699	-2.797.945
BEI - CLIMATE FINANCE PLATFORM	n.a.	45.000.000	n.a.	55.000.000	10.000.000
DIGITAL TECH FUND SCA SICAR SUB-FUND I	24,59%	44.250	24,59%	48.000	3.750
DIGITAL TECH FUND SCA SICAR SUB-FUND II	0,00%	0	20,72%	5.200	5.200
GREEN EARTH IMPACT FUND	n.a.	471.965	n.a.	5.394.083	4.922.118
NATO INNOVATION FUND SCSP SICAV-SIF	0,00%	0	n.a.	5.610.000	5.610.000
ORBITAL VENTURES SCA SICAV-RAIF	26,68%	15.692.865	25,36%	18.722.851	3.029.986
LUXEMBOURG @ EXPO 2025 OSAKA	0,00%	0	87,72%	3.000.000	3.000.000
COUNCIL OF EUROPE DEVELOPMENT BANK	0,63%	34.734.000	0,63%	61.686.000	26.952.000

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Dans ce qui suit, la Cour met en évidence les principaux changements survenus :

- Au niveau des participations dans le capital de sociétés de droit privé

Le Grand-Duché de Luxembourg a alloué 10 millions d'euros à la Plateforme du financement climatique Luxembourg-BEI, qui investit dans des projets ayant un fort impact en matière de lutte contre les changements climatiques.

En outre, le Luxembourg a contribué pour un montant de 5,61 millions d'euros au fonds OTAN pour l'innovation qui investit dans des start-up mettant au point des technologies à même de répondre à des problématiques de défense et de sécurité.

- Au niveau des participations dans le capital d'établissements publics, de groupements d'intérêt économique et de fondations autres que du domaine de la sécurité sociale

L'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et la Chambre de Commerce ont créé le G.I.E. Luxembourg @ Expo 2025 Osaka qui a pour mission la planification, la construction, l'exploitation ainsi que la déconstruction du pavillon luxembourgeois à l'Exposition

universelle 2025 à Osaka. Pour assurer le financement initial du G.I.E., l'Etat s'est engagé d'apporter trois millions d'euros en numéraire.

- Au niveau des participations dans le capital d'institutions financières internationales

L'Etat luxembourgeois a souscrit à l'augmentation de capital en numéraire de la Banque de Développement du Conseil de l'Europe (Council of Europe Development Bank).

2.3. Garanties accordées par l'Etat

Finalement, la Cour voudrait relever que l'article 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat dispose entre autres que le projet de budget de l'année est accompagné d'annexes explicatives faisant connaître notamment l'encours des garanties accordées par l'Etat.

Cette disposition légale permet de déterminer l'engagement financier éventuel qui se dégage des garanties financières accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses. Le montant des garanties financières revêt donc une certaine importance dans la mesure où il est susceptible d'influencer la situation financière de l'Etat.

Tableau 16 : Encours des garanties financières accordées par l'Etat

Société bénéficiaire de la garantie	Base légale de la garantie	Montant maximal autorisé	Montant en circulation au 31.12.2023
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000	1.522.709
Banque centrale du Luxembourg	Loi du 23 décembre 2022	308.291.585	0
BEI - Fonds de garantie européen Covid-19	Loi du 20 juin 2020	45.000.000	24.837.065
Centre Hospitalier de Luxembourg	Loi modifiée du 10 décembre 1975	n.d.	39.038.394
Centre Hospitalier Neuro-Psychiatrique	Loi modifiée du 17 avril 1998	n.d.	4.476.290
Centre thermal et de santé de Mondorf-les-Bains	Loi modifiée du 18 décembre 1987	n.d.	61.076
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois	Loi modifiée du 28 mars 1997	500.000.000	272.775.000
Commission européenne - programme SURE	Loi du 20 juin 2020	105.000.000	76.856.750
Commission européenne - exceptionnel MFA to Ukraine	Guarantee agreement du 21 octobre 2022	11.415.364	11.415.367
Corps grand-ducal d'incendie et de secours	Loi modifiée du 27 mars 2018	n.d.	22.500

Société bénéficiaire de la garantie	Base légale de la garantie	Montant maximal autorisé	Montant en circulation au 31.12.2023
Groupe bancaire Dexia	Loi modifiée du 16 décembre 2011	2.700.000.000	642.081.129
Diverses banques de la place	Loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures	n.d.	713.950.037
European Financial Stability Facility	Loi modifiée du 9 juillet 2010	2.000.000.000	512.549.027
Fonds Belval	Loi modifiée du 25 juillet 2002	67.400.000 58.000.000 136.250.000 140.000.000 12.000.000 5.762.000 8.000.000 77.270.000	1.460.013 415.670 1.536.124 956.037 1.663.424 5.569.064 115.975 1.944.132
Fonds de compensation	Convention de garantie du 12 décembre 2014	1.000.000	0
Fonds de garantie des dépôts Luxembourg	Loi du 6 avril 2022	1.000.000.000	1.000.000.000
Fonds de résolution unique UE	Loi du 18 décembre 2015	1.085.000.000	1.085.000.000
Fonds d'insolvabilité en assurance automobile	Loi du 29 mars 2024	300.000.000	0
Fonds du logement	Loi modifiée du 24 avril 2017	120.000.000	78.008.154
Fonds monétaire international - nouveaux accords d'emprunt	Loi modifiée du 19 décembre 2020	1.194.805.195	1.194.805.195
Fonds monétaire international - prêt bilatéral	Loi modifiée du 19 décembre 2020	887.000.000	887.000.000
Fonds monétaire international - VTA	Loi modifiée du 17 décembre 2021	641.752.167	553.757.338
Instituts culturels, établissements publics et personnes morales de droit privé du domaine culturel	Loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel	n.d.	61.580.463
Office du Ducroire	Loi modifiée du 4 décembre 2019	1.943.674.437 145.170.000 35.000.000	933.760.000 83.321.330 3.085.818
Prêts en faveur de l'économie luxembourgeoise (Covid-19)	Loi modifiée du 18 avril 2020	2.500.000.000	164.411.525
Prêts en faveur de l'économie luxembourgeoise (Ukraine)	Loi modifiée du 15 juillet 2022	500.000.000	214.055.464
Radio 100,7	Loi modifiée du 27 juillet 1991	220.000	73.173
Centre national de rééducation fonctionnelle et de réadaptation	Loi modifiée du 19 décembre 2003	n.d.	1.947.831
SERVIOR	Loi modifiée du 23 décembre 1998	5.854.000 4.188.986 7.073.283	2.076.785 2.756.244 4.887.125

Société bénéficiaire de la garantie	Base légale de la garantie	Montant maximal autorisé	Montant en circulation au 31.12.2023
			5.410.559 1.533.457
Société nationale de crédit et d'investissement	Loi modifiée du 2 août 1977	n.d.	461.160
	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 16 septembre 2005	3.511.939	3.517.356
	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 19 juin 2006	20.000.000	0
	Autorisation ministérielle du 21 février 2006	25.000.000	0
WDP Luxembourg S.A. (S.O.L.E.I.L. S.A.)	Lettres de garantie à première demande	5.580.000	3.720.000
		6.525.000	4.785.000
		6.750.000	6.750.000
Sudcal S.A.	Loi modifiée du 7 décembre 2007	18.000.000	7.069.295
International Climate Finance Accelerator (IFCA)	Grant agreements	2.800.000	950.364
	Total en euros	16.640.793.956	8.617.969.418

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La Cour tient à relever que le tableau de l'encours des garanties financières accordées par l'Etat, publié au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024 – 2028 diffère légèrement de celui établi par la Trésorerie de l'Etat.

Il ressort du tableau ci-dessus que l'encours des garanties financières (montant en circulation) accordées par l'Etat à des sociétés emprunteuses s'est élevé à 8.617,97 millions d'euros au 31 décembre 2023. Ce montant est en régression de 29,92 millions d'euros par rapport à 2022.

Toutefois aux garanties accordées par l'Etat à des sociétés de droit public ou privé s'ajoutent les garanties financières accordées dans le cadre de la loi modifiée du 13 avril 1970 (loi de garantie), non publiées au niveau du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2025. Ainsi l'encours total des garanties financières accordées par l'Etat s'est élevé à 9.113,24 millions d'euros au 31 décembre 2023, ce qui représente 11,13% du PIB. Il s'ensuit que les garanties accordées risqueraient d'influencer fortement la situation financière de l'Etat si elles devaient être invoquées.

3. Dette publique

Dans ce qui suit, la Cour analyse dans un premier temps la dette consolidée de l'administration publique ainsi que l'évolution de la dette publique telle que retenue au niveau du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024 - 2028.

Dans un deuxième temps, la Cour présente la ventilation et l'évolution de la dette publique par sous-secteur.

Finalement, la Cour retrace l'envergure et la composition de la dette actuelle de l'Etat central et elle fera une projection de la dette en prenant en considération les emprunts envisagés pour le futur.

3.1. Dette consolidée de l'administration publique

Le tableau et le graphique suivants reprennent l'évolution de la dette de l'administration publique pour les années 2007 à 2028 telle qu'elle ressort des comptes nationaux du Statec, respectivement telle que présentée au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle (PLPFP 2024-2028).

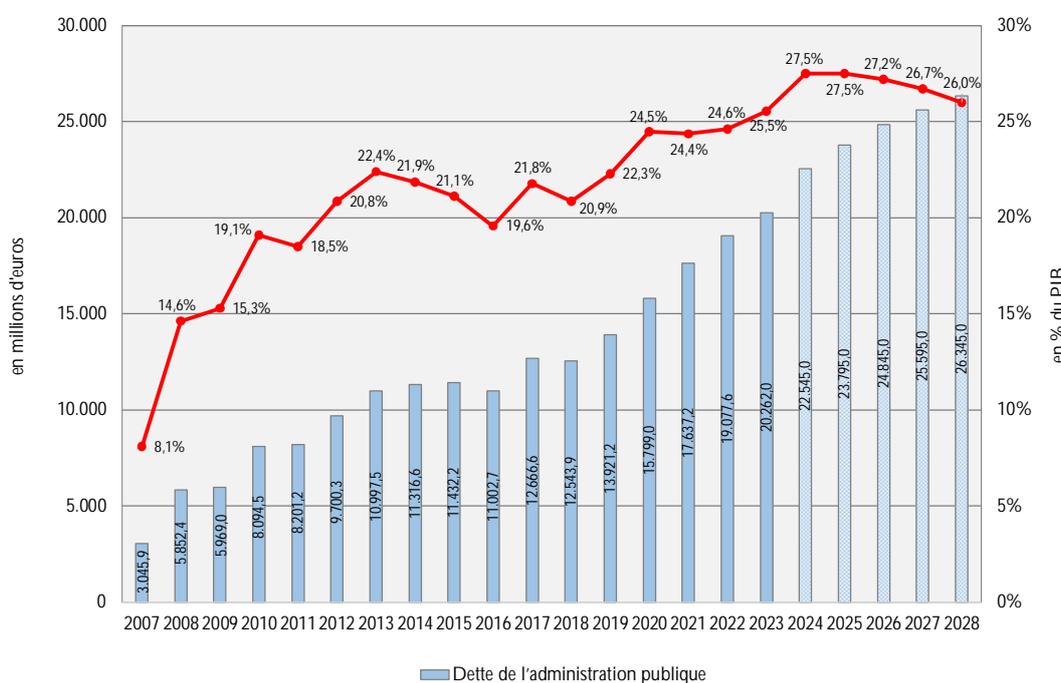
Tableau 17 : Evolution de la dette de l'administration publique par rapport au PIB et par habitant

Année	Dette de l'administration publique (en millions d'euros)	Dette de l'administration publique / PIB (en %)	Dette de l'administration publique / habitant (en euros)
2007	3.045,9	8,1%	6.295,8
2008	5.852,4	14,6%	11.859,0
2009	5.969,0	15,3%	11.888,1
2010	8.094,5	19,1%	15.815,7
2011	8.201,2	18,5%	15.624,3
2012	9.700,3	20,8%	18.063,9
2013	10.997,5	22,4%	20.006,4
2014	11.316,6	21,9%	20.100,5
2015	11.432,2	21,1%	19.840,7
2016	11.002,7	19,6%	18.627,6
2017	12.666,6	21,8%	21.040,7
2018	12.543,9	20,9%	20.433,3
2019	13.921,2	22,3%	22.234,5
2020	15.799,0	24,5%	24.890,9

Année	Dette de l'administration publique (en millions d'euros)	Dette de l'administration publique / PIB (en %)	Dette de l'administration publique / habitant (en euros)
2021	17.637,2	24,4%	27.327,7
2022	19.077,6	24,6%	28.870,1
2023	20.262,0	25,5%	30.149,5
2024	22.545,0	27,5%	33.047,5
2025	23.795,0	27,5%	34.366,0
2026	24.845,0	27,2%	35.371,6
2027	25.595,0	26,7%	35.907,7
2028	26.345,0	26,0%	36.403,2

Sources chiffres : Statec, PLPFP 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 18 : Evolution de la dette de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, PLPFP 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Il découle du graphique ci-dessus que la dette de l'administration publique a fortement augmenté en 2008 suite à une prise de participation de l'Etat dans le capital des banques Fortis Banque Luxembourg (dont la dénomination sociale a été modifiée en BGL BNP Paribas) et BNP Paribas pour un montant total de 2,5 milliards d'euros dans le cadre de la crise financière.

Depuis 2008, la dette publique en termes absolus a augmenté presque sans interruption (sauf pour les années 2016 et 2018) pour atteindre 13.921,2 millions d'euros fin 2019.

Pour ce qui est du ratio de la dette publique par rapport au PIB, celui-ci s'accroît pour atteindre 19,1% en 2010. Sur la période de 2010 à 2019, la dette publique en points de pourcent par rapport au produit intérieur brut varie entre 18,5% et 22,4%. La régression de la dette publique exprimée en % du PIB est surtout due à la croissance du PIB sur la période considérée.

Suite à la crise liée à la pandémie du COVID-19 et aux mesures prises par le gouvernement pour soutenir l'économie luxembourgeoise, la dette publique augmente une deuxième fois considérablement pour se chiffrer à 17.637,2 millions d'euros, soit 24,4% du PIB à la fin de l'exercice 2021.

Au cours des dernières années, la mise en place de différents paquets de mesures (« Solidaritéitspak 1.0, 2.0 et 3.0 » et « Energiedesch ») ont fortement impacté les recettes et les dépenses de l'Etat. Ainsi à la fin de l'exercice 2024, la dette publique devrait se chiffrer à 22.545 millions d'euros, soit 27,5% du PIB.

Les mesures visant à relancer le secteur de la construction immobilière ainsi que le paquet de mesures fiscales « Entlaaschtungs-Pak » ayant pour objectif de renforcer le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises, continuent à peser sur les finances publiques en 2025.

La détérioration de la situation budgétaire se reflète par des déficits plus importants de l'administration centrale qui sont supposés être intégralement financés par le recours à l'endettement public.

D'après les perspectives budgétaires pluriannuelles, le déficit de l'administration centrale diminuerait progressivement et passerait de 1.288 millions d'euros en 2025 à 667 millions d'euros en 2028. L'amélioration du solde de l'administration centrale s'explique par un taux de croissance des recettes publiques supérieur à celui des dépenses. Ainsi, à partir de 2024, l'effet ciseaux deviendrait positif.

Suivant les prévisions établies dans le cadre du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028, la dette publique en termes absolus continuerait d'augmenter pour atteindre 26.345 millions d'euros fin 2028. La dette publique en pourcentage du PIB est estimée se stabiliser à 27,5% en 2024 et 2025 avant de diminuer et atteindre 26,0% du PIB à la fin de la période sous revue.

Cette projection est établie sur base d'une analyse des besoins de financement prévisibles, compte tenu de l'évolution des déficits de l'administration centrale et des emprunts et prêts venant à échéance sur la période considérée. Ainsi le Luxembourg sera amené au cours de la période

2025-2028 à émettre chaque année un ou plusieurs emprunts pour un volume se situant entre 1,50 et 2,75 milliards d'euros.

La Cour constate que la dette de l'administration publique reste nettement en-dessous du seuil maximal d'endettement de 60% du PIB fixé par les critères de Maastricht.

A ce sujet, l'accord de coalition 2023-2028 prévoit que *« le Gouvernement mènera une politique budgétaire responsable et soutenable. Il suivra de près les discussions au niveau européen concernant la réforme du cadre actuel de la gouvernance économique de l'Union européenne et des règles budgétaires européennes. Dans ce contexte, le Gouvernement défendra le maintien d'une approche préventive ainsi que la mise en œuvre de règles qui tiennent compte des spécificités des Etats membres. »*

A la lumière et en complément des règles européennes, le Gouvernement mettra à jour le cadre budgétaire national avec l'objectif de définir une trajectoire soutenable en termes de dette publique. »

L'accroissement de la dette publique ainsi que le refinancement de la dette publique à des taux d'intérêt plus élevés, s'accompagnent d'une augmentation considérable de la charge d'intérêts. D'après le PLPFP 2024-2028, le coût lié au service de la dette publique augmenterait de 237 millions d'euros en 2023 à 551 millions d'euros en 2028. Exprimée en termes de PIB, la charge d'intérêts augmenterait de 0,3% en 2023 à 0,5% du PIB en 2028. Dans ce contexte, la notation de crédit AAA devient de plus en plus importante. D'après l'accord de coalition 2023-2028, « le Gouvernement veillera à maintenir la notation AAA du Luxembourg. Cette notation, signe de la solidité financière du Luxembourg et garant de son attractivité économique, permet au Luxembourg d'emprunter à des taux d'intérêt avantageux. »

Il y a lieu de souligner que les projections budgétaires sont entourées d'un certain nombre d'incertitudes, pouvant entraîner des adaptations importantes pour une petite économie ouverte, largement dépendante des évolutions à l'étranger. Une petite économie ouverte est plus vulnérable à des chocs externes et doit préserver des marges de manœuvres plus importantes que des économies plus larges.

A cet effet, afin de renforcer la résilience des finances publiques, la Cour estime que le gouvernement devrait s'attacher à concevoir une stratégie de rééquilibrage budgétaire proactive qui réserverait le recours à l'endettement au financement d'investissements orientés vers l'avenir promouvant notamment la transition énergétique, socio-environnementale et digitale de notre économie.

Dans ce contexte, la Cour a conclu dans son avis portant sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2021 :

« La dette publique [par rapport au PIB] a plus que triplé pendant la période allant de 2007 jusqu'à 2020. En raison de la crise actuelle et face à un avenir incertain où d'autres chocs exogènes ne peuvent pas être exclus, une nouvelle augmentation substantielle du niveau de la dette ne représente pas une hypothèse inconcevable.

Ainsi, au sortir de cette crise, la Cour est d'avis que le gouvernement devra s'attacher à élaborer une stratégie de rééquilibrage budgétaire susceptible de renforcer la résilience des finances publiques face à la résurgence d'une nouvelle crise qui paraît inéluctable et face aux défis climatiques qui devront être relevés. »

Or, le présent projet de budget ne fait pas état d'une quelconque stratégie de rééquilibrage budgétaire à court et moyen terme. On peut seulement lire à la page 52 du projet de budget pluriannuel 2025-2028 que « les prévisions concernant l'évolution de la dette publique sur la période 2025-2028 reposent sur une imputation mécanique des déficits prévisibles à partir de 2025 au niveau de l'Administration centrale. »

3.2. Dette publique par sous-secteur

La dette publique au sens des critères de Maastricht correspond à la dette cumulée de l'ensemble de l'administration publique, c.-à-d. de l'administration centrale, des administrations locales et des administrations de la sécurité sociale. Ainsi les dettes brutes, exprimées à leur valeur nominale, sont-elles consolidées au niveau de l'administration publique.

A relever que la dette publique consolidée comprend, outre la dette contractée par la Trésorerie de l'Etat, également la dette des établissements publics ainsi que les garanties accordées par l'Etat dans le cadre de la loi de garantie qui selon une décision d'Eurostat, sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'administration publique.

Par ailleurs, les fonds levés dans le cadre de la Facilité Européenne de Stabilisation Financière (FESF) doivent suivant une décision d'Eurostat « être enregistrés dans la dette publique brute des Etats membres de la zone euro participant à une opération de soutien, en proportion de leur part dans la garantie accordée ». Cette décision entraîne une augmentation de la dette publique, mais n'a cependant aucun impact sur les besoins de financement de l'Etat ou le coût du service de la dette.

Pour les années 2019 à 2023, l'évolution de la dette publique par sous-secteur se présente comme suit :

Tableau 19 : Evolution de la dette publique par sous-secteur

(en millions d'euros)	2019	2020	2021	2022	2023
Administration centrale	13.116,8	15.149,1	16.868,1	18.177,5	18.999,9
Administrations locales	802,8	829,2	883,3	928,3	1.188,2
Administrations de la sécurité sociale	1,6	-179,3	-114,2	-28,1	73,9
Dette consolidée de l'administration publique	13.921,2	15.799,0	17.637,2	19.077,6	20.262,0

Source chiffres : Statec (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que la dette publique consolidée se compose principalement de l'endettement de l'administration centrale et de celui des administrations locales. La sécurité sociale est structurellement excédentaire. Les excédents sont principalement affectés au « Fonds de compensation » qui a été institué par la loi du 6 mai 2004 afin d'assurer le financement des prestations sociales futures. Toutefois, il importe de souligner que le sous-secteur de la sécurité sociale nécessite pour son financement d'importants transferts provenant de la part du sous-secteur de l'administration centrale, ce qui explique par ricochet la dette enregistrée auprès de ce dernier et de l'administration publique en général.

Le besoin de financement de l'administration centrale influence donc essentiellement la dynamique de la dette publique (et accessoirement les besoins de financement des administrations locales).

La Cour note que l'administration centrale affichera un solde négatif au cours de la période 2024-2028. Ces déficits récurrents de l'administration centrale mènent inévitablement à une hausse de la dette publique.

Le tableau ci-après reprend l'évolution prévisionnelle des différentes composantes de la dette publique.

Tableau 20 : Evolution prévisionnelle des différentes composantes de la dette publique

<i>(en millions d'euros)</i>	2024	2025	2026	2027	2028
Administration centrale	21.137	22.387	23.437	24.187	24.937
Etat central	19.309	20.456	21.365	21.942	22.555
Etablissements publics	456	559	700	873	1.010
PPP	559	559	559	559	559
EFSF	460	460	460	460	460
Autres	352	352	352	352	352
Administrations locales	1.328	1.328	1.328	1.328	1.328
Administrations de la sécurité sociale	80	80	80	80	80

Source chiffres : PLPFP 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

D'après le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028, « les composantes autres que l'Etat central, les PPP et les établissements publics sont maintenues à leur niveau de 2024 tout au long de la période 2025 à 2028 et la trajectoire de la dette présuppose l'absence de recettes ou de dépenses liées à des cessions ou des prises de participations par l'Etat.

Afin de mieux appréhender la situation financière du secteur public dans sa globalité, il convient également de considérer les « actifs » financiers détenus par les Administrations publiques (...).

Au 31 décembre 2023, la réserve de compensation du régime général d'assurance pension, y inclus le fonds de roulement, a atteint environ 27,39 milliards d'euros, soit 34,5% du PIB. S'y ajoutent les participations détenues par l'Etat, dont celles dans des sociétés cotées en bourse d'une valeur d'environ 1,2 milliards d'euros soit 1,5% du PIB (au 30.09.2024) et les avoirs de près de 681 millions d'euros soit 0,8% du PIB (au 30.06.2024) du Fonds souverain intergénérationnel. »

La Cour tient à rappeler que les revenus de la plupart de ces actifs sont affectés à des objectifs bien spécifiques. Ainsi, la réserve de compensation est placée dans le but de garantir la pérennité du régime général de pension.

Les revenus du Fonds souverain intergénérationnel ne pourront être utilisés que sous certaines conditions et dans certaines limites, pour contribuer au bien-être des générations futures. D'après la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir - première partie (2015), le gouvernement en Conseil peut décider, au plus tôt vingt ans après la date de constitution du Fonds, ou lorsque les avoirs du Fonds dépassent 1.000 millions d'euros, d'affecter au budget de l'Etat au maximum 50% des revenus dégagés par les avoirs du Fonds au cours de l'exercice précédent. Vu que ces conditions ne sont pas atteintes, les recettes générées par l'épargne cumulée du Fonds ne peuvent pas servir au financement de dépenses publiques.

En outre, les participations de l'Etat dans le capital de sociétés commerciales ou non-commerciales ont surtout été prises sur base de considérations d'ordre stratégique, économique ou social.

Au vu de ce qui précède, il s'ensuit que ces actifs détenus par les administrations publiques ne peuvent pas être utilisés pour compenser les déficits de l'administration centrale.

3.3. Dette de l'Etat central

3.3.1. Dette actuelle

Au 31 octobre 2024, l'encours de la dette de l'Etat central s'élève à 19.251,55 millions d'euros (23,52% du PIB), résultant d'émissions d'emprunts obligataires et du recours à des prêts bancaires.

La Cour reprend au tableau ci-dessous les principales caractéristiques des emprunts obligataires et prêts bancaires :

Tableau 21 : Caractéristiques des emprunts obligataires et prêts bancaires

	Instrument	Emission	Montant	Echéance
1,90% BCEE	Prêt bancaire	30.06.2016	1.550.668 ⁷	30.12.2024
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	28.04.2020	1.500.000.000	28.04.2025
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	13.11.2019	1.700.000.000	13.11.2026
0,625% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	01.02.2017	2.000.000.000	01.02.2027
2,25% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	19.03.2013	750.000.000	19.03.2028
1,375% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	25.05.2022	1.250.000.000	25.05.2029
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	28.04.2020	1.000.000.000	28.04.2030
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	24.03.2021	2.500.000.000	24.03.2031
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	14.09.2020	1.500.000.000	14.09.2032
3,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	02.03.2023	1.250.000.000	02.03.2033
2,875% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	01.03.2024	1.250.000.000	01.03.2034
2,625% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	23.10.2024	1.250.000.000	23.10.2034
1,75% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	25.05.2022	1.250.000.000	25.05.2042
3,25% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	02.03.2023	1.750.000.000	02.03.2043
2,75% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	20.08.2013	300.000.000	20.08.2043

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat ; tableau : Cour des comptes

Au 31 octobre 2024, le taux moyen pondéré de la dette de l'Etat central se chiffre à 1,88% et la durée de vie moyenne est de 7 ans et 186 jours.

Depuis le 30 septembre 2023, l'Etat a émis deux nouveaux emprunts obligataires pour un montant total de 2.500 millions d'euros, dont les caractéristiques sont les suivantes :

Emission	01.03.2024	23.10.2024
Montant	1.250.000.000	1.250.000.000
Echéance finale	01.03.2034	23.10.2034
Taux d'intérêt	2,875%	2,625%
Prix de souscription	99,734%	99,514%

Tableau : Cour des comptes

En octobre 2024, l'Etat a remboursé un prêt bancaire d'un montant de 500 millions d'euros venu à échéance.

⁷ Encours d'un prêt bancaire repris du Fonds Belval suite au transfert d'ouvrage.

3.3.2. Dette prévisionnelle

D'après l'article 48 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025, « le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre au cours de l'année 2025 des emprunts pour un montant global de 5.000.000.000 euros. »

Le commentaire de l'article en question précise que « *ce montant s'oriente au niveau anticipé des liquidités disponibles en 2025, au déficit prévisible de l'Administration centrale, ainsi qu'au besoin de refinancement de la dette à moyen et long terme venant à échéance au cours de l'année 2025 (1.500.000.000 euros), tout en prévoyant une marge pour parer des situations imprévues. Il tient également compte des besoins prévisibles en liquidités au cours du premier trimestre de l'année 2026, afin de permettre une certaine flexibilité et disposer de l'option, en fonction de l'évolution des marchés, de prévoir un éventuel préfinancement dès 2025.* (...) »

Tel que recommandé par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 novembre 2021 relatif au projet de loi n° 7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2022, et dans un souci de transparence, il est proposé de limiter l'autorisation dans le temps. L'autorisation ne couvre donc que des emprunts à émettre en 2025, tout emprunt devant être émis les années subséquentes requérant une autorisation distincte.

L'autorisation accordée à l'article 32 de la loi budgétaire pour 2024 suivait déjà cette approche. (...) L'autorisation en question ayant été limitée dans le temps, le solde restant disponible au 31 décembre 2024 ne pourra pas être reporté sur 2025. »

Au 31 octobre 2024, l'autorisation d'emprunt émise dans le cadre de la loi du 26 avril 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024 (5.000 millions d'euros) n'a pas été utilisée dans son intégralité. Ainsi, le gouvernement dispose encore d'une autorisation pour un montant total de 3.750 millions d'euros.

D'après le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028, « les prévisions concernant l'évolution de la dette publique sur la période 2025-2028 reposent sur une imputation mécanique des déficits prévisibles à partir de 2025 au niveau de l'Administration centrale. Il est important de préciser que ces prévisions tiennent compte à la fois des liquidités disponibles, des opérations de refinancement de la dette et des pratiques du marché. »

Au vu de ce qui précède, la Cour constate que les produits d'emprunts nouveaux sont légèrement inférieurs aux déficits projetés de l'administration centrale pour les années 2025 et 2026.

Dans ce qui suit, la Cour présente une projection de l'évolution future de la dette de l'Etat central, gérée par la Trésorerie de l'Etat. Pour ce faire, la Cour tient compte de l'amortissement de la dette publique et du produit d'emprunts nouveaux tels qu'ils ressortent des articles 59.00.91.005 (amortissement de la dette publique), 99.00.96.000 (produit d'emprunts nouveaux) et

99.00.96.003 (produit d'emprunts nouveaux pour refinancement de la dette publique) du programme pluriannuel des recettes et des dépenses pour la période 2024-2028.

Dans ce cas de figure, l'évolution de l'encours de la dette de l'Etat central se présenterait de la manière suivante :

Tableau 22 : Evolution de l'encours de la dette de l'Etat central

	Encours de la dette au 01/01	Emprunts nouveaux	Emprunts de refinancement	Amortissement	Encours de la dette au 31/12
2023	16.269.085.528	1.168.700.000	1.831.300.000	-2.015.996.698	17.253.088.830
2024	17.253.088.830	2.000.000.000	500.000.000	-503.088.830	19.250.000.000
2025	19.250.000.000	1.250.000.000	1.500.000.000	-1.500.000.000	20.500.000.000
2026	20.500.000.000	1.050.000.000	1.700.000.000	-1.700.000.000	21.550.000.000
2027	21.550.000.000	750.000.000	2.000.000.000	-2.000.000.000	22.300.000.000
2028	22.300.000.000	750.000.000	750.000.000	-750.000.000	23.050.000.000

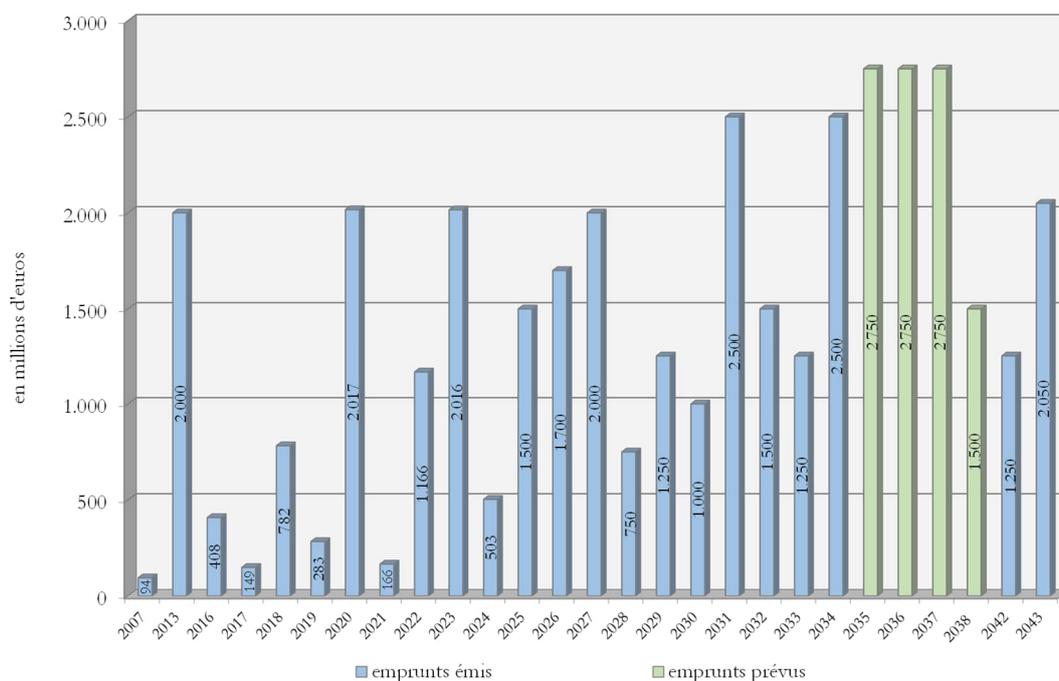
Sources chiffres : Trésorerie de l'Etat, SAP, PLPFP 2024-2028 ; tableau : Cour des comptes

En comparant ce tableau avec le tableau de l'évolution prévisionnelle des différentes composantes de la dette publique (voir point 3.2 du présent rapport), la Cour constate qu'il existe des incohérences, étant donné qu'à partir de 2025 la dette de l'Etat central deviendrait inférieure à celle gérée par la Trésorerie de l'Etat.

Sur base des prévisions retenues dans le projet de loi n° 8445 relatif à la programmation financière pluriannuelle, l'encours de la dette de l'Etat central continue à augmenter de quelque 5.796,91 millions d'euros, voire de 33,60% au cours de la période 2023-2028.

Par conséquent, la charge d'intérêts de la dette de l'Etat central augmente en termes absolus et passe de 119,47 millions d'euros en 2023 à 442,31 millions d'euros en 2028. La Cour tient à relever que compte tenu des emprunts émis au 31 octobre 2024, le crédit de l'article budgétaire 11.08.21.005 (intérêts échus sur dette publique) est insuffisant et sera dépassé en 2025.

Finalement, la Cour reprend au graphique ci-dessous les dépenses à charge du budget de l'Etat pour le remboursement / l'amortissement d'emprunts. Elle part de l'hypothèse que les emprunts non encore émis auront une maturité de dix ans.

Graphique 23 : Remboursement / amortissement d'emprunts (2007 - 2043)

Sources chiffres : Trésorerie de l'Etat, PLPFP 2024-2028 ; graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique ci-dessus que depuis 2007 des remboursements d'un montant total de 9.584 millions d'euros ont été effectués. La Cour constate qu'au cours des prochaines années, les remboursements d'emprunts seront conséquents. Jusqu'à l'année 2034, l'Etat devra rembourser chaque année un ou plusieurs emprunts. Ainsi l'Etat devra procéder à des remboursements d'emprunts de 5.952 millions d'euros jusque fin 2028.

4. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht

4.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 9 juillet 2024

Fin avril 2024, le nouveau cadre de gouvernance économique de l'Union européenne est entré en vigueur. Les objectifs de ce nouveau cadre sont la promotion de finances publiques saines et viables, d'une croissance durable et inclusive et de la résilience au moyen de réformes et d'investissements et la prévention des déficits publics excessifs.

Le 25 avril 2024, le Luxembourg a présenté son programme de stabilité et de croissance pour 2024 et, le 26 avril 2024, son programme national de réforme pour 2024. A la lumière de l'évaluation de la Commission de l'Union européenne, le Conseil « *recommande que le Luxembourg s'attache, en 2024 et 2025 :*

1. *à présenter son plan budgétaire et structurel à moyen terme en temps utile ;*
à supprimer progressivement les mesures d'urgence de soutien à l'énergie avant la saison de chauffage 2024/2025 ;
à améliorer la viabilité à long terme du système des retraites, notamment en limitant les possibilités de départ anticipé à la retraite et en augmentant le taux d'emploi des travailleurs âgés ;
à accélérer l'adoption d'une politique globale d'utilisation des sols et d'une réforme de l'impôt foncier, et à donner la priorité au développement de projets de quartiers à grande échelle sur des terrains appartenant à l'État ;
à prendre davantage de mesures destinées à lutter efficacement contre la planification fiscale agressive, notamment en garantissant une imposition suffisante des paiements sortants d'intérêts et de redevances vers des juridictions à fiscalité nulle ou à faible taux d'imposition ;
2. *à poursuivre la mise en œuvre rapide et efficace du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU une fois adopté, en veillant à achever les réformes et les investissements au plus tard en août 2026 ;*
à accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion ;
à continuer, dans le cadre de l'examen à mi-parcours, à se concentrer sur les priorités fixées, tout en prenant en considération les possibilités qu'offre la plateforme « Technologies stratégiques pour l'Europe » (STEP) d'améliorer la compétitivité ;

3. à améliorer le fonctionnement et l'équité de son système scolaire, notamment en adaptant l'enseignement aux besoins des élèves défavorisés ou issus de milieux linguistiques divers ;

à remédier aux pénuries de main-d'œuvre et à l'inadéquation des compétences, en particulier aux fins de la transition écologique ;

4. à stimuler la compétitivité en soutenant les investissements des entreprises et les investissements de création, en particulier dans les activités à forte intensité de R&D ;

à réduire sa dépendance aux combustibles fossiles en investissant dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables ;

à promouvoir davantage l'électrification des transports et à investir dans les réseaux et les infrastructures de transport public. »

4.2. Déficit public

Par la loi du 29 mars 2013 a été approuvé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012.

Par ce traité, « les parties contractantes conviennent, en tant qu'Etats membres de l'Union européenne, de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale ».

La principale disposition du traité précité impose aux Etats signataires l'obligation de veiller à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit structurellement « en équilibre ou en excédent ». Aux termes de l'article 3 du traité, cette règle dite « règle d'or » est « considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du produit intérieur brut aux prix du marché ». Lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB est sensiblement inférieur à 60%, cette limite peut être relevée à 1% du PIB.

Pareils engagements européens ont été transposés en droit national par la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Or, selon le projet de budget 2025, « le 29 avril 2024, le Conseil de l'Union européenne (UE) a adopté un dispositif législatif qui réforme le cadre de gouvernance économique et budgétaire de l'UE :

- le volet préventif qui vise à surveiller et à coordonner les politiques budgétaires des États membres afin d'assurer la discipline budgétaire au sein de l'UE ;
- le volet correctif qui se trouve à la base de la correction des déficits publics excessifs ou des dettes publiques excessives ;
- les règles budgétaires relatives aux budgets nationaux des États membres de l'UE.

Le cadre de gouvernance révisé a pour objectif de réduire les déficits et les ratios d'endettement d'une manière progressive, durable et propice à la croissance, en tenant compte des nouveaux objectifs d'investissements et de réformes des États membres.

Les États membres doivent dès lors présenter des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme qui combinent l'orientation budgétaire, les investissements et les réformes prioritaires sur une période de quatre ou cinq ans. Ces plans constituent la pierre angulaire du nouveau cadre de gouvernance économique et remplacent désormais les programmes de stabilité/convergence et les programmes nationaux de réforme.

En matière de réformes et d'investissements, les États membres doivent esquisser dans leurs plans nationaux les mesures répondant aux défis relevés dans le cadre du Semestre européen, et en particulier dans les recommandations par pays, ainsi qu'aux priorités communes de l'UE telles que la transition écologique et numérique, la résilience sociale et économique, la sécurité énergétique ou encore les capacités de défense.

En matière de finances publiques, les États membres s'engagent à respecter, à moyen terme, une trajectoire des dépenses primaires nettes spécifique à chaque pays. Cette trajectoire pluriannuelle des dépenses doit satisfaire un certain nombre de critères basés sur le niveau de déficit et de dette du pays concerné.

En tant qu'État membre respectant les critères de Maastricht, le Luxembourg doit veiller à ce que sa trajectoire de dépenses nettes garantisse que le ratio d'endettement et le déficit public demeurent respectivement en dessous de 60% du PIB et de 3% du PIB à moyen terme.

Le plan budgétaire et structurel national à moyen terme devient le document budgétaire de référence sur le plan européen pour les années à venir. Il propose une trajectoire pluriannuelle des dépenses publiques nettes couvrant l'ensemble de la durée de la législature nationale et qui est alignée sur le projet de budget 2025 et le projet de loi de programmation financière

pluriannuelle pour 2025-2028. Cette approche permettra d'assurer la cohérence entre le budget national et les documents à soumettre aux instances européennes. »

Le Luxembourg a présenté en octobre 2024 son premier Plan Budgétaire et Structurel national à moyen terme (« PBS »). Le PBS est à renouveler tous les cinq ans et des rapports de progression annuels sont à présenter chaque année en avril.

D'après l'article 1^{er} du projet de loi 8445 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028, « l'objectif budgétaire à moyen terme est défini par référence au solde structurel des Administrations publiques. Pour la période 2024 à 2028, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,0 pour cent du produit intérieur brut. »

D'après l'article 3 du même projet de loi, l'évolution du solde structurel sur la période 2024 à 2028 serait la suivante :

Tableau 24 : Evolution du solde structurel en % du PIB

	2024	2025	2026	2027	2028
Solde structurel (en % du PIB)	0,7%	0,2%	0,3%	0,2%	-0,2%

Sources chiffres : projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028

L'objectif budgétaire à moyen terme fixé à +0,0% du PIB sur la période 2024 à 2028 ne serait donc pas atteint pour l'exercice 2028.

D'après le commentaire des articles « l'article 1^{er} fixe l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) à +0,0% du PIB pour la période 2024-2028, conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Cette fixation de l'OMT s'inscrit dans la continuité des lois de programmation antérieures, indépendamment du cadre de gouvernance économique réformée de l'Union européenne. La trajectoire budgétaire définie par la législation nationale reste conforme aux objectifs de stabilité des finances publiques et ne contrevient pas aux principes de ce nouveau cadre européen.

Le maintien de la fixation du niveau pour l'OMT, bien que la référence explicite au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) soit désormais obsolète, reflète également la volonté de conserver une certaine discipline budgétaire, en attendant la révision du cadre budgétaire national. »

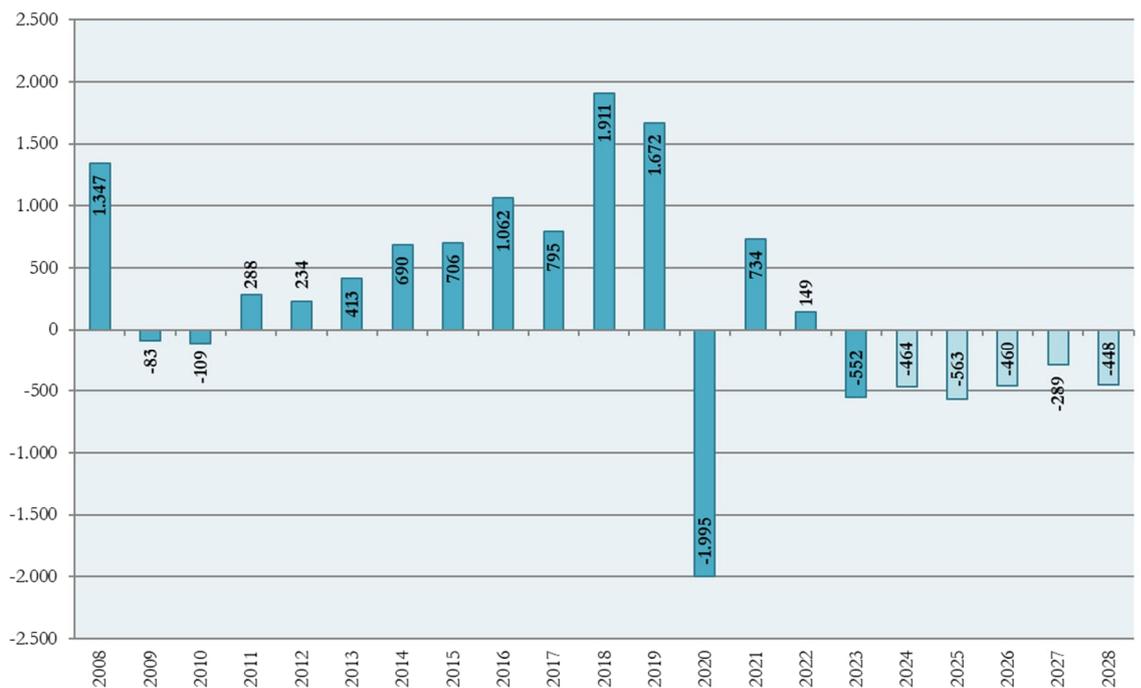
En ce qui concerne l'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2008 à 2028, celle-ci est documentée par les deux graphiques suivants.

Graphique 25 : Solde de l'administration publique en % du PIB



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 26 : Solde de l'administration publique en millions d'euros



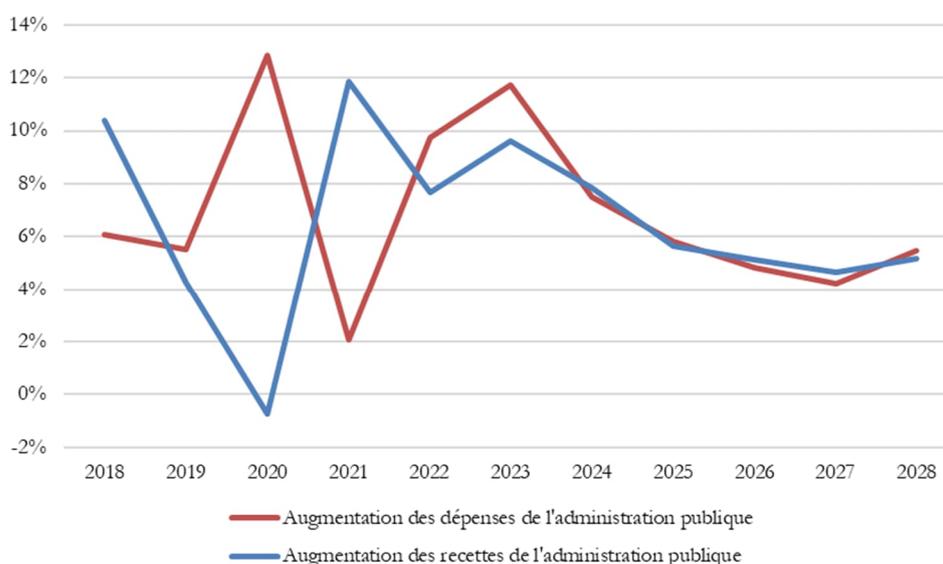
Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Après les résultats positifs des exercices 2018 et 2019, la crise sanitaire a inversé la tendance en 2020, se traduisant par un déficit de l'administration publique de 2 milliards d'euros (-3,1% du PIB). Le redressement de 2021 résultait en un surplus de 734 millions d'euros (1,0% du PIB). Or ce redressement n'a été que de courte durée et l'administration publique présente un résultat déficitaire de manière permanente à partir de l'exercice 2023. Le déficit estimé pour 2024 devrait atteindre 464 millions d'euros (-0,6% du PIB) suivi d'un déficit de 563 millions d'euros (-0,6% du PIB) au niveau du budget 2025. Par après, les estimations ne prévoient pas d'améliorations véritables affichant des déficits continus (-460 millions d'euros en 2026, -289 millions d'euros en 2027 et -448 millions d'euros en 2028).

En 2020, en raison des mesures en relation avec la crise du COVID-19, les dépenses de l'administration publique avaient fortement augmenté (+12,9%) alors que les recettes avaient diminué (-0,7%) par rapport à l'année précédente. Par après, le redressement de 2021 avait engendré une augmentation des recettes de 11,9% alors que les dépenses n'avaient augmenté que de 2,1% toujours par rapport à l'année précédente. Les dépenses ont augmenté de nouveau plus rapidement que les recettes (+9,7% respectivement +11,7% en 2022 et en 2023 au niveau des dépenses par rapport à +7,7% respectivement +9,6% en 2022 et en 2023 au niveau des recettes).

L'équilibrage prévu au niveau du budget 2025 avec une progression des dépenses (+5,8%) légèrement supérieure à celle des recettes (+5,7%) devrait se répéter tout au long de la programmation pluriannuelle résultant en des croissances estimées en 2028 à +5,5% au niveau des dépenses par rapport à +5,2% au niveau des recettes.

Graphique 27 : Augmentation annuelle des dépenses et des recettes de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

4.2.1. Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2008-2028)

L'administration publique comprend trois sous-secteurs, à savoir l'administration centrale, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale. L'administration centrale pour sa part vise un ensemble plus vaste que le périmètre du budget de l'Etat. Les dépenses de l'administration centrale comprennent, suivant les règles de SEC 2010, outre les dépenses du budget de l'Etat, les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat ainsi que celles des organismes contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat (établissements publics, fondations, services de l'Etat à gestion séparée, etc.).

L'analyse de la situation financière de l'administration publique nécessite ainsi une prise en considération des trois sous-administrations qui la composent. La Cour des comptes présente ci-dessous les soldes de l'administration publique et des trois sous-administrations pour la période 2008 à 2028.

Tableau 28 : Soldes 2008-2028

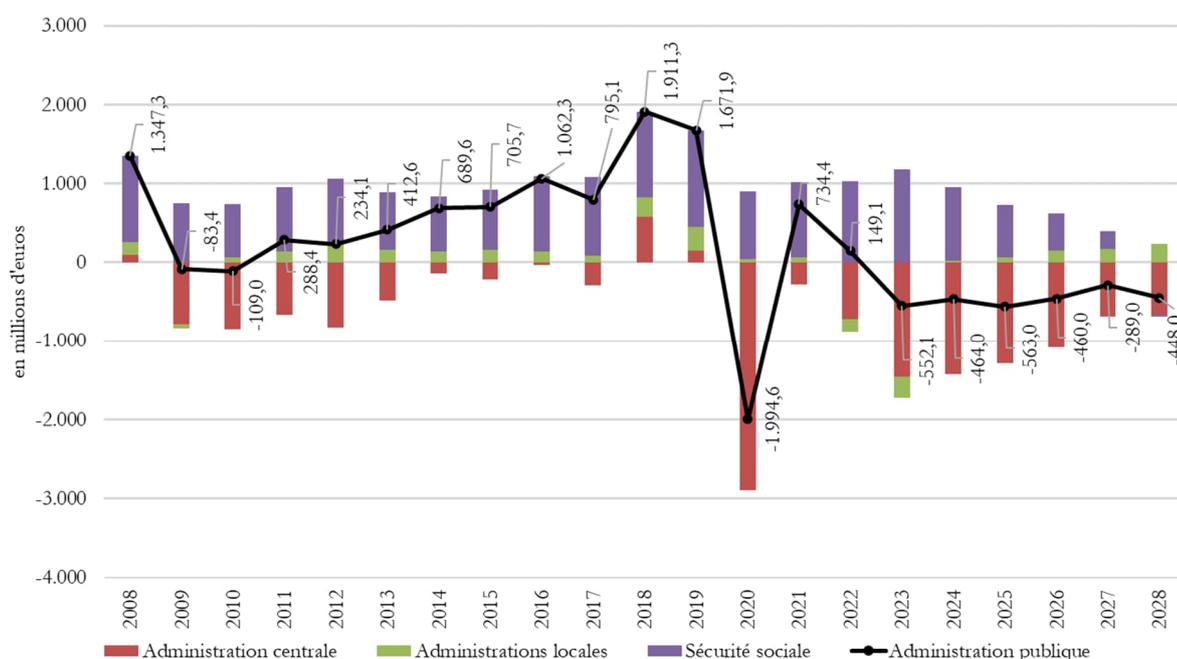
Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB
2008	1.347,3	3,4	90,8	0,2	169,6	0,4	1.086,9	2,7
2009	-83,4	-0,2	-784,8	-2,0	-49,1	-0,1	750,5	1,9
2010	-109,0	-0,3	-847,1	-2,0	66,7	0,2	671,3	1,6
2011	288,4	0,7	-662,1	-1,5	134,1	0,3	816,4	1,8
2012	234,1	0,5	-829,7	-1,8	227,9	0,5	835,8	1,8
2013	412,6	0,8	-481,3	-1,0	159,8	0,3	734,1	1,5
2014	689,6	1,3	-142,7	-0,3	142,7	0,3	689,6	1,3
2015	705,7	1,3	-215,2	-0,4	159,9	0,3	761,0	1,4
2016	1.062,3	1,9	-34,9	-0,1	137,1	0,2	960,1	1,7
2017	795,1	1,4	-290,2	-0,5	81,2	0,1	1.004,0	1,7
2018	1.911,3	3,2	580,0	1,0	240,4	0,4	1.091,0	1,8
2019	1.671,9	2,7	154,2	0,2	298,9	0,5	1.218,8	2,0
2020	-1.994,6	-3,1	-2.897,2	-4,5	42,7	0,1	859,9	1,3
2021	734,4	1,0	-282,2	-0,4	62,5	0,1	954,0	1,3
2022	149,1	0,2	-717,8	-0,9	-158,2	-0,2	1.025,1	1,3
2023	-552,1	-0,7	-1.461,9	-1,8	-263,7	-0,3	1.173,4	1,5
2024	-464,0	-0,6	-1.421,0	-1,7	20,0	0,0	937,0	1,1
2025	-563,0	-0,6	-1.288,0	-1,5	68,0	0,1	657,0	0,8
2026	-460,0	-0,5	-1.083,0	-1,2	145,0	0,2	478,0	0,5

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB
2027	-289,0	-0,3	-685,0	-0,7	168,0	0,2	228,0	0,2
2028	-448,0	-0,4	-667,0	-0,7	234,0	0,2	-15,0	0,0

Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

L'évolution de la situation financière de l'administration publique du tableau ci-dessus est illustrée par le graphique suivant.

Graphique 29 : Evolution de la situation financière de l'administration publique 2008-2028



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

L'administration publique a présenté un solde positif tout au long de la période 2011 à 2019, atteignant un maximum pour l'exercice 2018 avec un excédent de 1.911,3 millions d'euros. La crise sanitaire a eu pour conséquence un déficit s'élevant à 1.994,6 millions d'euros en 2020 au niveau de l'administration publique. Le redressement de 2021 a apporté un surplus de 734,4 millions d'euros pour l'administration publique. Par après, l'administration publique affiche de nouveaux déficits atteignant 563 millions d'euros pour le budget 2025. Et les estimations de la programmation financière pluriannuelle ne prévoient que peu d'améliorations de la

situation (déficits prévus au niveau de l'administration publique : -460 millions d'euros en 2026, -289 millions d'euros en 2027 et encore -448 millions d'euros en 2028).

A remarquer que la situation financière de l'administration publique est fortement caractérisée par le déficit réalisé au niveau de l'administration centrale dont le résultat est négatif pour toute la période de 2009 à 2028, à l'exception des exercices 2018 et 2019. Le déficit cumulé de l'administration centrale de 2020 à 2028 atteint le montant de 10.503,1 millions d'euros. Les résultats réalisés au niveau de l'administration centrale s'expliquent, entre autres, par les transferts très importants faits notamment vers le sous-secteur de la sécurité sociale.

Toutefois, il y a lieu de noter que le solde du sous-secteur de la sécurité sociale qui a toujours permis d'améliorer le résultat de l'administration publique, est en train de se dégrader progressivement, passant d'un surplus de 1.173,4 millions d'euros en 2023 à un résultat légèrement négatif de -15 millions d'euros à l'horizon 2028.

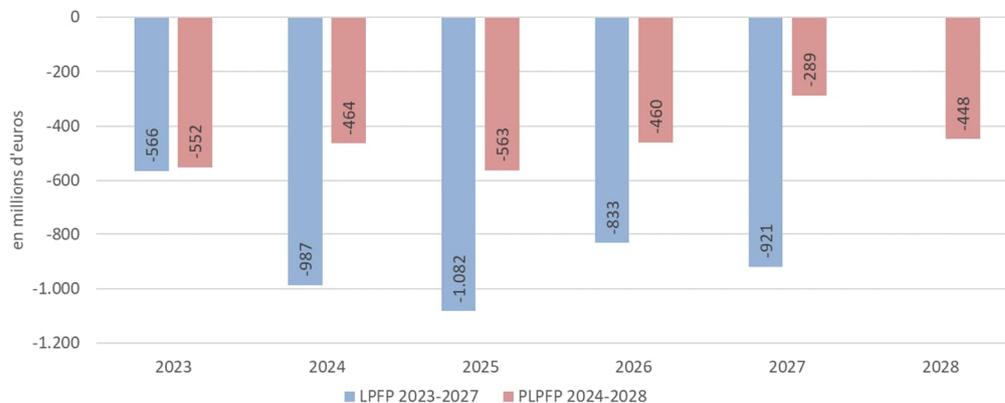
4.2.2. Evolution des estimations du solde de l'administration publique et du solde de l'administration centrale

Le tableau et le graphique suivants comparent l'évolution des estimations du solde de l'administration publique au niveau du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024 à 2028 (PLPFP 2024-2028) par rapport à celle reprise au niveau de la loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023 à 2027 (LPFP 2023-2027). A noter que le programme de stabilité et de croissance 2024 présenté en avril 2024 reprend les soldes de l'administration publique de la LPFP 2023-2027.

Tableau 30 : Solde de l'administration publique (en millions d'euros)

Exercice	LPFP 2023-2027	PLPFP 2024-2028	Différence PLPFP 2024- 2028 p.r. à LPFP 2023-2027
2023	-566	-552	14
2024	-987	-464	523
2025	-1.082	-563	519
2026	-833	-460	373
2027	-921	-289	632
2028		-448	

Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 31 : Solde de l'administration publique (en millions d'euros)

Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

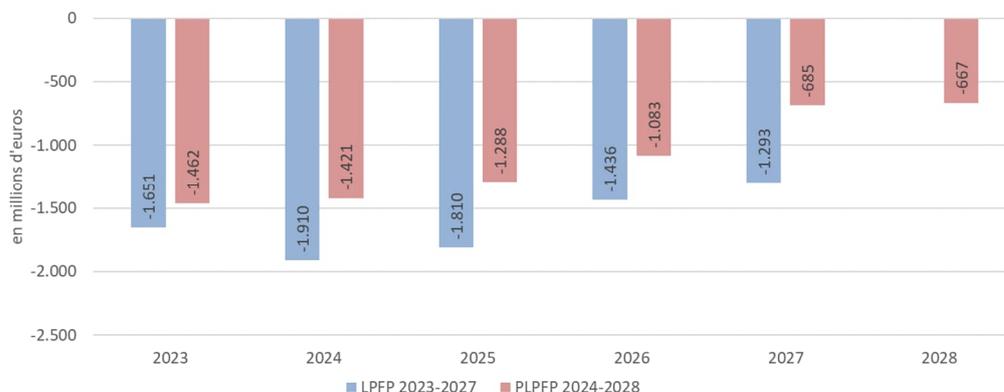
Par rapport à la LPFP 2023-2027, le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 prévoit une amélioration avec des déficits moins importants au niveau du solde de l'administration publique.

Une situation analogue se présente au niveau de l'administration centrale pour laquelle les tableau et graphique suivants reprennent l'évolution des estimations du solde.

Tableau 32 : Solde de l'administration centrale (en millions d'euros)

Exercice	LPFP 2023-2027	PLPFP 2024-2028	Différence PLPFP 2024-2028 p.r. à LPFP 2023-2027
2023	-1.651	-1.462	189
2024	-1.910	-1.421	489
2025	-1.810	-1.288	522
2026	-1.436	-1.083	353
2027	-1.293	-685	608
2028		-667	

Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 33 : Solde de l'administration centrale (en millions d'euros)

Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

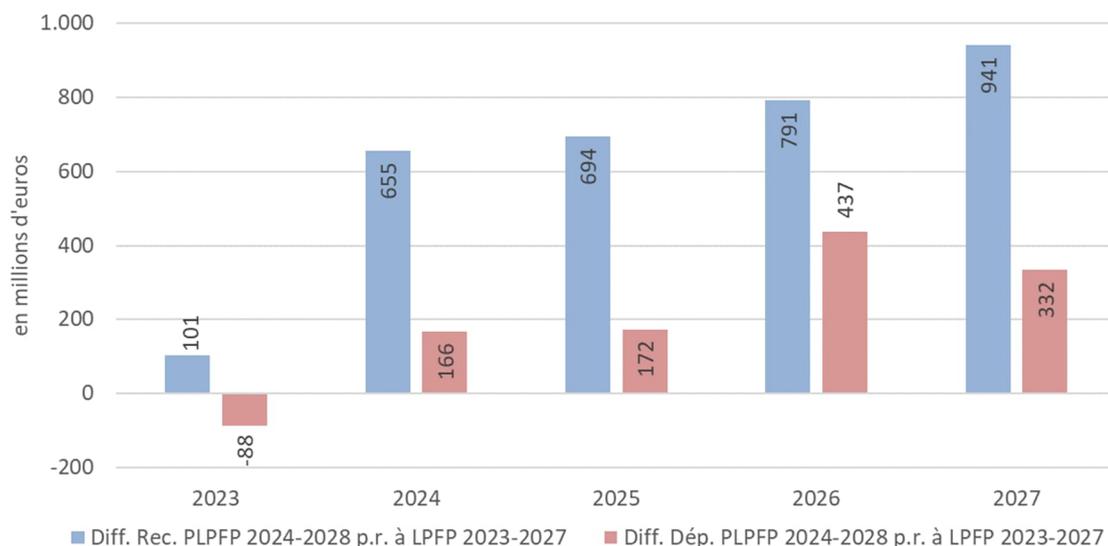
L'amélioration des soldes de l'administration centrale entre ceux présentés au niveau de la loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 et ceux du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 s'explique principalement par l'adaptation des estimations au niveau des recettes de l'administration centrale comme le montrent les tableau et graphique suivants.

Tableau 34 : Recettes et dépenses de l'administration centrale (en millions d'euros)

Exercice	Recettes			Dépenses		
	LPFP 2023-2027	PLPFP 2024-2028	Diff. PLPFP 2024-2028 p.r. à LPFP 2023-2027	LPFP 2023-2027	PLPFP 2024-2028	Diff. PLPFP 2024-2028 p.r. à LPFP 2023-2027
2023	25.625	25.726	101	27.275	27.187	-88
2024	27.451	28.106	655	29.361	29.527	166
2025	28.876	29.570	694	30.686	30.858	172
2026	30.354	31.145	791	31.791	32.228	437
2027	31.734	32.675	941	33.027	33.359	332
2028		34.478			35.146	

Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 35 : Différence au niveau des recettes et des dépenses de l'administration centrale (en millions d'euros)



Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

4.2.3. Analyse des transferts entre les trois sous-secteurs de l'administration publique

Les transferts entre les différents sous-secteurs de l'administration publique sont représentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 36 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs

	2019	2020	2021	2022	2023
Transferts de revenus de la propriété (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1
Administrations locales (solde)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sécurité sociale (solde)	0,7	0,5	0,3	0,2	0,1
Transferts courants (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-6.048,6	-6.686,7	-6.786,0	-7.610,1	-8.074,6
Administrations locales (solde)	1.289,4	1.386,0	1.569,3	1.770,3	1.905,7
Sécurité sociale (solde)	4.759,2	5.300,7	5.216,7	5.839,8	6.169,0
Transferts en capital (en millions d'euros)					

	2019	2020	2021	2022	2023
Administration centrale (solde)	-160,8	-119,4	-123,5	-178,5	-184,6
Administrations locales (solde)	233,3	209,7	189,3	236,6	216,9
Sécurité sociale (solde)	-72,6	-90,3	-65,8	-58,1	-32,3

Total des transferts (en millions d'euros)

Administration centrale (solde)	-6.210,0	-6.806,7	-6.909,9	-7.788,7	-8.259,3
Administrations locales (solde)	1.522,7	1.595,7	1.758,6	2.006,9	2.122,5
Sécurité sociale (solde)	4.687,3	5.211,0	5.151,3	5.781,9	6.136,8

Source chiffres : Statec (octobre 2024) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2023, les transferts à partir de l'administration centrale en faveur des administrations locales et des administrations de la sécurité sociale se présentent de la façon suivante :

- 74,3% (6.136,8 millions d'euros) à destination de la sécurité sociale ;
- 25,7% (2.122,5 millions d'euros) à destination des administrations locales.

La Cour entend mettre en évidence les transferts vers la sécurité sociale à partir de la législation sur la comptabilité de l'Etat. Pour ce faire, il y a lieu de réconcilier les chiffres de la version SEC avec ceux du budget de l'Etat.

En 2023, la sécurité sociale bénéficie de transferts à hauteur de 6.136,8 millions d'euros (version SEC) en provenance essentiellement de l'administration centrale. Au niveau du budget de l'Etat proprement dit, ce transfert est réalisé notamment de la manière suivante :

Assurance pension contributive	2.445,4 millions d'euros
Assurance maladie - maternité - dépendance - Caisse nationale de santé	2.191,8 millions d'euros
Caisse pour l'avenir des enfants	1.404,4 millions d'euros

5. Budget des recettes et des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat

5.1. Analyse de la situation financière de l'Etat

Le tableau suivant documente l'évolution des recettes et des dépenses du projet de budget de l'exercice 2025 par rapport au compte général provisoire de 2023 et au budget définitif de l'exercice 2024.

Tableau 37 : Evolution du projet de budget 2025 selon la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

	2023 Compte général (euros)	2024 Budget définitif (euros)	2025 Projet de budget (euros)	Variation			
				2023/2025		2024/2025	
				(euros)	(%)	(euros)	(%)
Recettes courantes	22.164.854.325	23.803.214.983	25.873.690.751	3.708.836.426	16,73%	2.070.475.768	8,70%
Recettes en capital	149.734.425	187.246.600	151.646.600	1.912.175	1,28%	-35.600.000	-19,01%
Dépenses courantes	21.508.593.718	22.953.887.011	24.190.492.022	2.681.898.304	12,47%	1.236.605.011	5,39%
Dépenses en capital	3.080.936.326	3.201.495.575	3.417.909.266	336.972.940	10,94%	216.413.691	6,76%
Solde (hors opérations financières)	-2.274.941.295	-2.164.921.003	-1.583.063.937	691.877.358		581.857.066	
Recettes des opérations financières	3.085.083.840	2.500.385.700	2.750.403.700	-334.680.140	-10,85%	250.018.000	10,00%
Dépenses des opérations financières	2.237.026.547	564.439.100	1.649.274.960	-587.751.587	-26,27%	1.084.835.860	192,20%
Solde des opérations financières	848.057.293	1.935.946.600	1.101.128.740	253.071.447		-834.817.860	
Solde des recettes et dépenses	-1.426.884.002	-228.974.403	-481.935.197	944.948.805		-252.960.794	

Source chiffres : projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour l'exercice 2025, les dépenses courantes devraient progresser de 5,4% (augmentation de 1.236,6 millions d'euros) par rapport au budget définitif de 2024, alors que les recettes courantes augmenteraient de 8,7% (2.070,5 millions d'euros) sur la même période. Les dépenses en capital devraient augmenter de 6,8% (216,4 millions d'euros).

Le déficit prévu en 2025 pour le budget courant et en capital atteint 1.583,1 millions d'euros. En y incluant le résultat des opérations financières, ce déficit est ramené à 481,9 millions d'euros en 2025.

5.2. Mesures de soutien et de relance économique

5.2.1. Mesures prises en réponse à la hausse des prix

Afin de soutenir l'économie luxembourgeoise face à l'inflation amorcée par la rupture des chaînes d'approvisionnement engendrée par la crise du COVID-19 et amplifiée par la flambée des prix de l'énergie imputable au déclenchement de la guerre en Ukraine, le gouvernement a adopté une série de paquets pour enrayer la hausse des prix :

- Paquet de mesures « Energiedesch » ;
- Paquet de mesures « Solidaritéitspak 1.0 » ;
- Paquet de mesures « Solidaritéitspak 2.0 » ;
- Paquet de mesures « Solidaritéitspak 3.0 ».

Pour une description détaillée de ces mesures, la Cour renvoie au point 5.2 de son avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 (« Energiedesch », « Solidaritéitspak 1.0 » et « Solidaritéitspak 2.0 ») ainsi qu'au point 4.2 de son avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024 (« Solidaritéitspak 3.0 »).

5.2.1.1. Impact budgétaire des mesures prises en réponse à la hausse des prix

Le projet de budget sous revue ne contient plus de tableau détaillant l'incidence budgétaire des mesures adoptées par le gouvernement pour limiter la hausse des prix.

Toutefois, en date du 8 octobre 2024, à l'occasion de la présentation de la situation financière de l'Etat au 30 septembre 2024 à la Commission des Finances et à la Commission de l'Exécution budgétaire de la Chambre des députés, le ministre des Finances a exposé l'impact budgétaire cumulé des mesures prises en réponse à la hausse des prix.

Tableau 38 : Impact budgétaire cumulé au 30.09.2024 des mesures prises en réponse à la hausse des prix

« Energiedesch »	Enveloppe budgétaire (en millions d'euros)	Montants payés Déchet fiscal au 30 septembre 2024 (en millions d'euros)
Prime énergie pour ménages à faibles revenus	15	13
Stabilisation des prix de l'électricité	15	cf. Solidaritétspak 2.0
Subvention des frais de réseau de gaz	35	cf. Solidaritétspak 1.0
Total « Energiedesch »	65	13
« Solidaritétspak 1.0 »	Enveloppe budgétaire (en millions d'euros)	Montants payés Déchet fiscal au 30 septembre 2024 (en millions d'euros)
Introduction d'un crédit d'impôt énergie	495	455
Aides aux entreprises impactées par les prix énergétiques	375	21
Réduction de 7,5 centimes d'euro par litre de carburant et de combustible	77	96
Compensation financière gasoil agricole ou industriel	<1	<1
Compensation financière réseaux distribution gaz	p.m. Solidaritétspak 2.0	25
Stabilisation des prix de gaz	p.m. Solidaritétspak 2.0	55
Adaptation de la subvention de loyer	5	24
Augmentation des aides financières pour études supérieures	10	23
Equivalent crédit d'impôt bénéficiaires REVIS et RPGH	8	6,9
Adaptation de la « PRIME House »	2	-
Indexation des allocations familiales	18	19
Total « Solidaritétspak 1.0 »	990	727

« Solidaritétspak 2.0 »	Enveloppe budgétaire (en millions d'euros)	Montants payés Déchet fiscal au 30 septembre 2024 (en millions d'euros)
Nouvelles aides en matière énergétique aux entreprises (y compris programme « Fit4Sustainability » et prise en charge du voucher pour des conseils en énergie)	p.m. Solidaritétspak 1.0	57
Limitation de la hausse des prix de gaz à 15%	470	219
Dont : (a) Subvention des frais de réseau	80	64
(b) Stabilisation des prix	390	143
(c) Subvention pour les clients raccordés à un réseau de chauffage urbain	-	11
Stabilisation du prix de l'électricité pour les ménages	110	119
Subvention du prix du gasoil utilisé comme combustible	35	cf. Solidaritétspak 1.0
Baisse de 1% des taux de TVA en 2023	317	300
Adaptation du salaire social minimum à l'évolution du salaire moyen	-	-
Reconduction de la prime énergie en 2023 pour l'allocation de vie chère (AVC)	7	cf. Energiedesch
Participation au financement de la hausse des frais d'énergie des structures d'hébergement seniors	8	-
Modernisation de la bonification d'impôts pour investissements	0	-
Amendement du projet de loi transposant la directive Work Life Balance	4	-
Promotion de l'autoconsommation d'électricité photovoltaïque auprès des entreprises	30	2,2
Soutien aux entreprises dans le cadre des contrats de fourniture d'électricité à long terme (PPA)	-	-
Augmentation des aides « Klimabonus »	3,7	2
Application du taux de TVA réduit de 3% aux nouvelles installations photovoltaïques	1	-
Suspension de la dégression des rémunérations des nouvelles installations photovoltaïques	-	-
Mise en place d'une mesure pour atténuer les hausses des prix de pellets pour les ménages	1	3,4
Mise en place d'une mesure pour atténuer les hausses des prix de pellets pour les ménages	3	4
Total « Solidaritétspak 2.0 »	989	704

« Solidaritétspak 3.0 »	Enveloppe budgétaire (en millions d'euros)	Montants payés Déchet fiscal au 30 septembre 2024 (en millions d'euros)
Compensation pour les entreprises d'une troisième tranche indiciaire	345	236
Prolongation de certaines mesures du « Solidaritétspak 2.0 » visant à limiter l'inflation	329	246
Adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'inflation à hauteur de 2,5 tranches indiciaires	300	225
Introduction d'un crédit d'impôt conjoncture pour l'année d'imposition 2023 de manière rétroactive au 1 ^{er} janvier	260	238
Maintien du fonctionnement automatique de l'échelle mobile des salaires	-	-
Reconduction de la prime énergie jusque fin 2024 pour les bénéficiaires de l'allocation de vie chère (AVC)	17	7
Participation de l'Etat au financement de la hausse des frais d'énergie des structures d'hébergement	15	0,6
Crédit d'impôt pour compenser le coût de la taxe CO ₂ pour les plus bas salaires	20	53
Augmentation du plafond du crédit d'impôt en matière de droits d'enregistrement, dit « Bëllegen Akt » de 20.000 à 30.000 euros	135	83
Adaptation des plafonds des intérêts déductibles d'un prêt immobilier en relation avec l'habitation occupée ou destinée à être occupée par le propriétaire à partir de l'année d'imposition 2023	45	34
Augmentation de l'exonération des logements soumis à la gestion locative sociale	2	-
Augmentation du seuil de puissance de 10 à 30 kWp à partir duquel les revenus provenant de l'exploitation d'une installation photovoltaïque constituent des revenus imposables	-	-
Maintien de l'équivalent crédit d'impôt pour les bénéficiaires du REVIS et du RPGH	29	27
Reconduction des aides aux entreprises	45	46
Total « Solidaritétspak 3.0 »	1.543	1.193

	Enveloppe budgétaire (en millions d'euros)	Montants payés Déchet fiscal au 30 septembre 2024 (en millions d'euros)
Total « Energiedesch » + « Solidaritéitspak 1.0 » + « Solidaritéitspak 2.0 » + « Solidaritéitspak 3.0 » (sans garanties)	3.587	2.637
Régime d'aides sous forme de garanties de l'Etat	500	214
Total (avec garanties)	4.087	2.851

Source chiffres : Ministère des Finances (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

L'enveloppe budgétaire allouée à la mise en œuvre de ces paquets s'élève à 4.087 millions d'euros dont 65 millions d'euros sont destinés à l'exécution de l' « Energiedesch », 990 millions d'euros au « Solidaritéitspak 1.0 », 989 millions d'euros au « Solidaritéitspak 2.0 », 1.543 millions d'euros au « Solidaritéitspak 3.0 » et 500 millions d'euros au régime d'aides sous forme de garanties de l'Etat.

Au 30 septembre 2024, cette enveloppe budgétaire a été consommée à hauteur de 2.851 millions d'euros dont 13 millions d'euros correspondent aux mesures adoptées lors de l' « Energiedesch », 727 millions d'euros aux mesures issues du « Solidaritéitspak 1.0 », 704 millions d'euros aux mesures découlant du « Solidaritéitspak 2.0 », 1.193 millions d'euros aux mesures résultant du « Solidaritéitspak 3.0 » et 214 millions d'euros au titre du régime d'aides sous forme de garanties de l'Etat.

Ces paquets se composent d'une part de mesures temporaires qui ne seront plus d'application après le 31 décembre 2024 et, d'autre part, de mesures de nature structurelle qui continueront à grever le budget de l'Etat durablement au-delà de 2024. Il s'agit des mesures suivantes :

- Au niveau du « Solidaritéitspak 1.0 » :
 - Adaptation de la subvention loyer ;
 - Equivalent crédit d'impôt versé aux bénéficiaires REVIS et RPGH ;
 - Maintien de l'indexation des allocations familiales.
- Au niveau du « Solidaritéitspak 2.0 » :
 - Adaptation du salaire social minimum à l'évolution du salaire moyen ;
 - Modernisation de la bonification d'impôts pour investissements ;

- Amendement du projet de loi transposant la directive « Work Life Balance » ;
 - Suspension de la dégression des rémunérations des nouvelles installations photovoltaïques.
- Au niveau du « Solidaritétspak 3.0 » :
 - Adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'inflation à hauteur de 2,5 tranches indiciaires ;
 - Maintien du fonctionnement automatique de l'échelle mobile des salaires ;
 - Crédit d'impôt pour compenser le coût de la taxe CO₂ pour les plus bas salaires ;
 - Augmentation du plafond du crédit d'impôt en matière de droits d'enregistrement, dit « Bëllegen Akt » de 20.000 à 30.000 euros ;
 - Adaptation des plafonds des intérêts déductibles d'un prêt immobilier en relation avec l'habitation occupée ou destinée à être occupée par le propriétaire à partir de l'année d'imposition 2023 ;
 - Augmentation de l'exonération des logements soumis à la gestion locative sociale ;
 - Maintien de l'équivalent crédit d'impôt pour les bénéficiaires du REVIS et du RPGH.

Une mesure temporaire sera prolongée au-delà de 2024. Il s'agit de la stabilisation du prix de l'électricité pour les ménages. En effet, en février 2024, le Statec avait annoncé qu'en cas de suppression du bouclier tarifaire sur le prix de l'énergie, une augmentation de 60% du prix de l'électricité était escomptée à partir du 1^{er} janvier 2025. Afin d'éviter un nouveau rebond inflationniste, le Conseil de gouvernement a décidé le 5 juin 2024 que l'Etat allait prendre en charge la moitié de cette hausse anticipée, afin de limiter l'augmentation du prix de l'électricité à 30%. A cet effet, le projet de loi 8428 relatif au financement de la contribution négative dans le cadre du mécanisme de compensation pour l'année 2025 a été déposé en date du 29 juillet 2024. Ce texte prévoit une enveloppe budgétaire maximale de 171 millions d'euros imputée au Fonds climat et énergie.

Par ailleurs, dans le cadre du régime d'aides sous forme de garanties de l'Etat, l'Etat s'est porté garant pour des crédits à hauteur de 214 millions d'euros.

Vu l'ampleur des dépenses publiques imputables à la mise en œuvre des paquets de mesures adoptés pour limiter la hausse des prix, la Cour regrette que le projet de budget sous revue n'en détaille pas l'incidence budgétaire et invite le gouvernement à l'exposer de façon exhaustive à l'occasion du dépôt des comptes généraux de l'Etat et des projets de budget de l'Etat.

5.2.2. Mesures de relance du marché du logement

Afin de lutter contre la crise du marché de l'immobilier, la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement a été adoptée.

Ce paquet de mesures a pour objectif de stimuler l'offre de logements et de soutenir les particuliers dans l'acquisition ou la location d'un logement.

Cette loi comporte d'une part, des mesures de soutien directes au logement et, d'autre part, des mesures fiscales dont certaines ont une portée transitoire et d'autres sont de nature structurelle.

Pour une description détaillée de ces mesures, la Cour renvoie au point 4.3 de son avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024.

5.2.2.1. Impact budgétaire des mesures de relance du marché du logement

Le projet de budget sous revue ne détaille pas l'incidence budgétaire des mesures de relance du marché du logement.

Toutefois, la fiche financière du projet de loi 8553 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement et portant modification 1° de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement ; 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement ; 4° de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable précise que :

« Le présent projet de loi introduit des mesures spécifiques en matière du logement dont une partie des mesures sont limitées à l'année 2024 et jouent de manière rétroactive au 1^{er} janvier 2024. D'autres mesures sont de nature structurelle et s'inscrivent dans le temps.

Au titre des mesures fiscales de nature temporaire prévues dans ce paquet pour le logement pour l'année 2024, il faut tout d'abord mentionner la réintroduction de l'imposition des plus-values au quart du taux global pour des plus-values immobilières réalisées entre le 1^{er} janvier 2024 et le 31 décembre 2024. Cette mesure ne devrait pas impliquer de moins-value budgétaire globale en ce sens que la moins-value fiscale directement liée à la réduction du taux d'imposition des plus-values immobilières sera compensée par l'augmentation du nombre des transactions immobilières. Ensuite, l'effet budgétaire du régime de transfert en neutralité fiscale d'une plus-value immobilière, sous réserve que celle-ci soit transférée sur un immeuble de remplacement destiné à des fins de gestion locative sociale ou sur un immeuble qui atteint le niveau A+ dans les classes de performance énergétique, d'isolation thermique et de performance environnementale, est très difficile à estimer de façon exacte vu que cela dépend du comportement individuel des investisseurs. Un déchet fiscal forfaitaire de 5 millions d'euros a été pris en compte pour le calcul de la présente fiche financière. Le déchet fiscal de l'amortissement accéléré temporaire à hauteur de 6 pour cent est estimé à 8 millions d'euros par an. Il est à noter que ce déchet

annuel se matérialise en principe sur une période d'au plus 7 années d'imposition en fonction de la date d'achèvement de l'immeuble pour lequel l'abattement construction spécial est sollicité. Une des hypothèses de base pour le calcul de l'impact budgétaire est la considération de 1.000 immeubles à un prix d'acquisition de 1 million d'euros. En ce qui concerne les mesures temporaires en matière de droits d'enregistrement, le déchet fiscal cumulé de l'augmentation du crédit d'impôt à des fins d'habitation principale et de l'introduction d'un crédit d'impôt à des fins de location, est estimé à 40 millions d'euros pour l'année budgétaire 2024. Le déchet a été calculé sur base de la même hypothèse de 1.000 immeubles.

Outre ces mesures limitées à l'année 2024, il est également proposé d'introduire des mesures structurelles ayant pour objectif d'apporter un appui aux personnes physiques dans le financement de leurs prêts immobiliers. Le déchet budgétaire de l'augmentation du montant maximal de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs correspondant à l'habitation occupée par le propriétaire ou destinée à être occupée par le propriétaire de 3 000 euros à 4 000 euros est estimé à 45 millions d'euros pour l'année 2024 de même que pour chacune des années consécutives. L'impact budgétaire relatif à l'augmentation de l'exemption des revenus de location réalisés dans le cadre d'une gestion locative sociale est chiffré à 0,5 million d'euros par année d'imposition. En ce qui concerne l'introduction d'une exemption partielle des primes accordées par un employeur à un salarié à des fins de location d'un logement occupé à titre de résidence principale par ce salarié, l'impact budgétaire dépend étroitement du nombre d'employeurs qui accorderaient à l'avenir une telle prime à leurs salariés remplissant les conditions légales. En se basant sur les extraits électroniques de compte de salaire et pension (ECSP) de l'Administration des contributions directes et les différentes conditions prévues dans le projet de loi, le déchet fiscal est estimé à 30 millions d'euros par an, étant précisé que l'effet dynamique de la mesure ne peut pas être modélisé à ce stade. L'extension de l'exemption d'impôt sur le revenu aux plus-values et des bénéfices de cession réalisées en relation avec des biens immobiliers cédés au Fonds du Logement ne peut pas être estimée de manière fiable étant donné que cela dépend entièrement du comportement des contribuables et du nombre d'aliénations réalisées dans ces conditions. Un déchet fiscal forfaitaire de 5 millions d'euros a été pris en compte pour le calcul de la présente fiche financière. Les modifications au niveau de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement ainsi que l'augmentation du délai de spéculation de deux ans à 5 ans n'ont pas de conséquences sur le budget de l'État.

Les modifications proposées quant à la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement n'ont pas d'impact budgétaire supplémentaire à celui indiqué couvert par l'avant-projet de loi budgétaire 2024. En effet, dans la mesure où les modifications en question ne prennent pas effet de façon rétroactive au 1^{er} janvier 2024, les consommations budgétaires ne pourront se faire qu'au prorata des mois restants à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi. Partant, il a été estimé que le budget prévu dans les propositions budgétaires 2024 est suffisant.

Quant à la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable, l'adaptation et l'augmentation des plafonds d'éligibilité pour la vente abordable et la vente à coût modéré n'ont pas d'impact budgétaire. »

Selon cette fiche financière du projet de loi, le déchet fiscal engendré par la mise en œuvre des mesures de relance du marché du logement est à ce stade difficilement quantifiable et repose sur de

nombreuses hypothèses sous-jacentes. Toutefois, dans la mesure où l'incidence budgétaire imputable à ces mesures n'est pas négligeable, la Cour invite le gouvernement à en dresser une évaluation chiffrée exhaustive à l'occasion du dépôt des projets de budgets et des comptes généraux de l'Etat.

5.2.3. Paquet de relance du « Entlastungs-Pak »

En date du 17 juillet 2024, le ministre des Finances a présenté un paquet fiscal qui a pour objectif d'augmenter le pouvoir d'achat des ménages, de renforcer la compétitivité des entreprises, de relancer l'économie et de promouvoir la croissance.

A cet effet, afin de renforcer le pouvoir d'achat des ménages le ministre a déposé en date du 17 juillet 2024, le projet de loi 8414 portant modification 1° de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ; 4° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif.

Ce paquet de relance du « Entlastungs-Pak » se compose de 16 mesures :

5.2.3.1. Mesures de renforcement du pouvoir d'achat

1. Adaptation du barème d'impôt à l'indexation :
 - 2,5 nouvelles tranches indiciaires supplémentaires seront neutralisées à partir du 1^{er} janvier 2025.
2. Adaptations au niveau de la classe d'impôt 1a :
 - La tranche exonérée d'impôt passe de 24.876 euros à 26.460 euros suite à la neutralisation de l'inflation.
 - Allègement supplémentaire suite à une adaptation de la formule de calcul de la classe d'impôt 1a.
3. Augmentation du crédit d'impôt monoparental (CIM) :
 - Le CIM passe de 2.505 euros à 3.504 euros.
4. Augmentation de l'abattement pour charges extraordinaires en raison des enfants à charge ne faisant pas partie du ménage :
 - L'abattement passe de 4.422 euros à 5.424 euros.

5. Exonération fiscale du salaire social minimum non-qualifié :

- Par l'intermédiaire d'une augmentation du crédit d'impôt, les personnes touchant le salaire social minimum ainsi que les ménages monoparentaux disposant d'un salaire brut annuel maximal de 52.400 euros seront exonérés fiscalement à partir de 2025.

6. Augmentation des intérêts déductibles en cas d'achat d'un logement existant :

- Déductibilité fiscale de l'intégralité des intérêts débiteurs en cas d'achat d'un logement existant à partir de 2024 y compris pour les intérêts liés à des crédits relais.
- Après la quatrième année, des intérêts annuels à hauteur de 4.000 euros sont déductibles. Ce plafond redescend à 3.000 euros, puis à 2.000 euros les années suivantes.

5.2.3.2. Mesures de renforcement de l'attractivité économique

5.2.3.2.1. Pour les employés

7. Augmentation de la prime participative :

- Le montant total de la prime participative que l'employeur peut allouer aux salariés est porté de 5% à 7,5% du bénéfice de l'année précédente.
- Le montant total de la prime participative exemptée d'impôt passe de 25% à 30% du montant brut de la rémunération annuelle.

8. Régime d'impatrié :

- Afin d'attirer les talents et les profils hautement qualifiés, le régime actuel d'impatrié sera simplifié par l'intermédiaire d'une exonération de 50% de la rémunération brute annuelle jusqu'à 400.000 euros.

9. Jeunes salariés :

- Lors de la signature d'un premier CDI, les salariés de moins de 30 ans pourront bénéficier d'une exonération de 75% sur des primes allant de 2.500 à 5.000 euros.

10. Frontaliers :

- Les salariés frontaliers prestant des heures supplémentaires rémunérées au Luxembourg pourront bénéficier d'un crédit d'impôt maximal de 700 euros par an.

5.2.3.2.2. Pour les entreprises

11. Diminution de l'impôt sur le revenu des collectivités :

- Diminution du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) de 17% à 16% pour les entreprises dont le revenu imposable dépasse 200.000 euros.
- Le taux d'imposition global passe de 24,94% en 2024 à 23,87% en 2025.

12. Diminution de l'impôt sur le revenu des collectivités pour petites entreprises :

- Diminution du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) de 15% à 14% pour les entreprises avec un revenu imposable maximal de 175.000 euros.
- Le taux d'imposition global passe de 22,80% en 2024 à 21,73% en 2025.

13. Exonération de la taxe d'abonnement sur les Exchange Traded Funds (ETF) :

- Afin de promouvoir la diversification de la place financière et le développement de nouvelles activités, les ETF (fonds négociés en bourse) gérés activement seront exonérés de la taxe d'abonnement à partir de 2025.

5.2.3.3. Mesures diverses

14. Adaptation de la limitation des surcoûts d'emprunt pour éviter les abus.

15. Augmenter la sécurité juridique des sociétés de gestion de patrimoine familial (SPF) pour éviter les abus.

16. Création d'un comité d'accompagnement pour l'Administration des contributions directes (ACD) pour soutenir le directeur dans la digitalisation et la modernisation de l'ACD.

5.2.3.4. Incidence budgétaire du « Entlastungs-Pak »

Les mesures du « Entlastungs-Pak » sont de nature structurelle et auront de ce fait, un impact durable sur le budget de l'Etat.

Le projet de budget 2025 en retrace l'incidence budgétaire pluriannuelle.

Tableau 39 : Déchet fiscal pluriannuel généré par l'« Entlastungs-Pak »

« Entlastungs-Pak » (en millions d'euros)	2025	2026	2027	2028
Adaptation supplémentaire du barème d'imposition de 2,5 tranches indiciaires	225	275	300	300
Adaptation au niveau de la classe d'impôt 1A	55	70	75	75
Adaptation du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) et introduction d'un crédit d'impôt heures supplémentaires (CIHS)	20	20	20	20
Augmentation du crédit d'impôt monoparental (CIM) et augmentation des abattements pour charges extraordinaires en raison des enfants ne faisant pas partie du ménage	2	7	7	7
Adaptation des primes : prime participative, régime des impatriés, prime jeune salarié	23	23	23	23
Réduction de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)	56	63	70	70
Augmentation de la déductibilité des intérêts pour l'année de la fixation de la valeur locative et la suivante	40	40	40	41
Total	421	498	535	536

Source chiffres : *Projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près)* ; tableau : *Cour des comptes*

Selon ces estimations, le déchet fiscal engendré par l'« Entlastungs-Pak » devrait s'élever à 421 millions d'euros en 2025, à 498 millions d'euros en 2026, à 535 millions d'euros en 2027 et à 536 millions d'euros en 2028.

Ainsi, eu égard à l'importance de l'incidence budgétaire découlant de l'exécution de ce paquet de mesures au cours des prochaines années, il serait utile que sa mise en œuvre fasse l'objet d'un suivi étroit et régulier.

A cet effet, la Cour invite le gouvernement à dresser une évaluation chiffrée exhaustive du déchet fiscal engendré par l'« Entlastungs-Pak » à l'occasion du dépôt des projets de budgets et des comptes généraux de l'Etat.

5.3. Analyse du budget des recettes

Un premier volet traite du contexte macroéconomique qui détermine en large partie le niveau des recettes budgétaires. Le deuxième volet concerne l'évolution des recettes budgétaires, suivant la nouvelle structure du rapprochement comptable de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et du système SEC 2010. Par ailleurs, il y a un troisième volet qui concerne la fiscalité verte.

5.3.1. Contexte macroéconomique

5.3.1.1. Remarque préliminaire

Le projet de budget de l'Etat pour 2025 s'inscrit dans un contexte d'expansion économique mondiale caractérisé par une croissance relativement faible mais résiliente, un recul significatif de l'inflation en zone euro, suivi par un assouplissement des conditions financières à la suite du desserrement de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE) à compter du 12 juin 2024 par trois baisses de ses taux d'intérêt directeurs entamées jusqu'à ce jour.

Néanmoins, de nombreuses incertitudes géopolitiques et économiques importantes continuent de peser sur la croissance de l'activité en zone euro, accentuant les risques économiques et monétaires et impactant le pouvoir d'achat des ménages, la compétitivité des entreprises et la gestion des finances publiques.

Le projet de budget 2025 (page 17 du projet de budget 2025) « marque la deuxième année de la législature, est le premier à être véritablement façonné par le Gouvernement en place depuis novembre 2023. Contrairement au budget 2024, transitoire et s'appuyant dans une large mesure sur des initiatives de la précédente période législative, le budget pour 2025 reflète désormais les priorités et choix politiques de l'actuel Gouvernement. »

5.3.1.2. Cadre fiscal national

En ce qui concerne la politique fiscale du gouvernement luxembourgeois, le projet de budget 2025 relate que celui-ci « continuera à mettre en œuvre des mesures visant à renforcer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et l'attractivité de la place financière ainsi qu'à augmenter le pouvoir d'achat des ménages », ce qui s'inscrit en ligne avec ses engagements retenus dans le programme gouvernemental 2023-2028.

Face aux pressions inflationnistes des dernières années et à une situation conjoncturelle particulièrement difficile au Luxembourg en 2023, le ministre des Finances présente en date du 17 juillet 2024 un nouveau paquet de mesures fiscales intitulé « Entlaaschtungs-Pak. Zesammenhalt.

Zukunft. Fir Jiddereen. »⁸ (ci-après « Entlaaschtungs-Pak ») ayant pour objectif de relancer l'activité économique par des allègements fiscaux qui visent à renforcer le pouvoir d'achat des ménages, la compétitivité des entreprises et l'attractivité de l'économie du Luxembourg.

Selon le ministre des Finances lors de la présentation du nouveau paquet fiscal, « en promouvant la cohésion sociale et en augmentant l'attractivité de notre économie et de notre place financière, nous envoyons un signal politique fort pour sortir de la polycrise ».

Les mesures fiscales s'adressent notamment aux citoyens par un abaissement des impôts principalement en raison d'une nouvelle adaptation du barème d'impôt à l'indexation (de deux tranches et demie d'indexation supplémentaires) à partir du 1^{er} janvier 2025 ainsi qu'aux entreprises par une réduction d'un point de pourcentage du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) au 1^{er} janvier 2025.

Afin de renforcer l'attractivité de la place financière et de l'économie luxembourgeoise, le paquet prévoit une exonération de la taxe d'abonnement pour les Exchange Traded Funds (ETF) gérés activement ainsi que d'autres mesures fiscales ciblées, centrées sur les salariés sous forme d'une prime participative plus élevée, sur les travailleurs frontaliers sous forme d'un crédit d'impôt pour les heures supplémentaires, sur les impatriés sous forme d'une simplification du régime d'impatrié ainsi que sur les jeunes de moins de 30 ans sous forme d'une nouvelle prime.

Ainsi, les mesures de ce nouveau paquet de relance viennent compléter les mesures des paquets prises en réponse à la hausse des prix au cours de l'année 2022 et début 2023 ainsi que les mesures de relance du marché du logement découlant du récent paquet fiscal « logement » adopté par la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement et portant modification : 1° de la loi modifiée du 22 frimaire en VII organique de l'enregistrement ; 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement ; 4° de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable.

Face à un ralentissement significatif de l'activité du secteur de construction immobilière depuis le début de l'année 2022, le paquet « logement » a eu pour objectif de relancer le secteur en stimulant l'offre de logements et en soutenant les particuliers dans l'acquisition ou l'investissement locatif d'un logement avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2024. Pour un aperçu plus approfondi concernant l'ensemble des mesures de soutien et de relance économique adoptées à ce jour

⁸ Projet de loi 8414 portant modification : 1° de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ; 4° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, déposé le 17 juillet 2024 à la Chambre des Députés.

(mesures limitées et mesures structurelles non-limitées dans le temps), il y a lieu de se référer au chapitre afférent du présent avis.

Par ailleurs, l'année 2025 « sera également marquée par la continuation des travaux en vue de la mise en place d'une classe d'impôt unique » ainsi que par d'autres thématiques, à savoir « le suivi de l'implémentation du Pilier 2 (taxation minimale effective), des travaux à l'OCDE en matière de Pilier 1 (Réallocation de certains profits des entreprises multinationales vers les Etats où leurs consommateurs sont situés), de même que des nombreuses propositions en matière de fiscalité directe et indirecte qui sont actuellement en cours de négociation (entre autres « Unshell », « BEFIT », « HOT », taxation de l'énergie) ».

Par ailleurs, et au vu de la mise à jour du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) du Luxembourg qui prévoit une hausse continue du prix du dioxyde de carbone de 5 euros par tCO₂ chaque année, en vue d'atteindre 50 euros par tonne de CO₂ en 2027, la taxe CO₂ s'élèvera à 40 euros par tonne de CO₂ au 1^{er} janvier 2025.

Finalement, la houille, le coke et le lignite utilisés comme combustible pour la consommation professionnelle seront soumis à la taxe CO₂ à partir du 1^{er} janvier 2025 en raison d'une observation de la Commission européenne (CE) sur le prix du dioxyde de carbone applicable au Luxembourg. La CE ayant remarqué que le champ d'application de la taxe CO₂ nationale ne considère pas entièrement le champ d'application de la directive (UE) 2023/959, ceci en vue de pouvoir déroger temporairement jusqu'à la fin de l'année 2030 à l'application du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre sur les émissions provenant des secteurs du bâtiment, du transport routier et d'autres secteurs.

5.3.1.3. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 9 juillet 2024 relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire du Luxembourg

Selon le Conseil de l'Union européenne du 9 juillet 2024, « le Luxembourg est une petite économie ouverte dotée d'un important secteur financier international, dans lequel de nombreux groupes multinationaux canalisent des flux financiers entrants et sortants considérables dans le cadre de leurs activités. Une part importante de cette activité se déroule toutefois entre des entités au sein de groupes multinationaux. Celles-ci peuvent être en mesure d'exploiter les failles du système fiscal luxembourgeois qui réduisent le revenu imposable. Des préoccupations subsistent quant aux mesures dont le champ d'application est trop limité, qui permettent une retenue à la source faible ou inexistante sur les paiements d'intérêts et de redevances à destination de juridictions à fiscalité faible ou nulle. Le 1^{er} janvier 2024, la directive sur le deuxième pilier est entrée en vigueur au Luxembourg, introduisant un taux d'imposition effectif minimal de 15% sur les sociétés pour les entreprises multinationales actives dans le pays. En raison de son champ d'application, la directive ne devrait résoudre

que partiellement le problème des paiements sortants, car elle se limite aux grandes entreprises multinationales et exclut certains secteurs. »

Compte tenu de l'observation qui précède, le Conseil de l'Union européenne recommande « (...) à prendre davantage de mesures destinées à lutter efficacement contre la planification fiscale agressive, notamment en garantissant une imposition suffisante des paiements sortants d'intérêts et de redevances vers des juridictions à fiscalité nulle ou à faible taux d'imposition. » en 2024 et 2025.

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

Le total des recettes budgétaires se compose des recettes budgétaires courantes et en capital et des recettes pour opérations financières. Les recettes budgétaires courantes et en capital comprennent les impôts directs, les impôts indirects et d'autres recettes (droits de succession). Ces recettes sont établies et recouvrées par les trois administrations fiscales, à savoir l'Administration des contributions directes (ci-après « ACD »), l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (ci-après « AED ») et l'Administration des douanes et accises (ci-après « ADA »).

L'ensemble des recettes collectées par les trois administrations fiscales susdites s'élèvent à 17,9 milliards d'euros au 30 septembre 2024, soit une hausse de 13,1% par rapport à septembre 2023, portées principalement par une hausse importante des soldes d'impôt sur les revenus des sociétés encaissés relatifs aux exercices fiscaux des années antérieures ainsi que par les recettes de TVA qui profitent du relèvement des taux au 1^{er} janvier 2024. La taxe d'abonnement bénéficie de la hausse des valorisations des actifs des fonds d'investissement. En revanche, la croissance des recettes provenant des impôts sur les ménages est en ralentissement et les droits d'enregistrement continuent à baisser en 2024.

Selon la situation et les perspectives économiques formulées dans le projet de budget 2025 (page 10), l'activité économique au Luxembourg a rebondi sur les 6 premiers mois de l'année courante 2024 (+0,7%) en premier lieu grâce aux services financiers, suivis des services d'information et de communication, des activités à dominante non marchande (administration publique, défense, éducation et santé), du commerce et des services aux entreprises.

L'amélioration conjoncturelle découle de meilleures conditions financières et du repli de l'inflation après une faible récession de l'activité en 2023 (recul du PIB de -1,1% par rapport à 2022).

A l'instar du Luxembourg, la situation conjoncturelle en zone euro s'est améliorée dans la première partie de l'année 2024 affichant une progression du PIB de l'ordre de 0,3% au premier trimestre et d'une même progression au deuxième trimestre de 2024 après une stagnation du PIB tout au long de l'année 2023.

Dans sa note de conjoncture 1-2024 de juin 2024, le Statec tablait (scénario central) sur une reprise modérée de l'activité économique du Luxembourg de l'ordre de 1,5% pour 2024 et une croissance plus prononcée de l'activité de l'ordre de 3% pour 2025.

D'après les estimations retenues dans le projet de budget 2025, l'activité économique au Luxembourg est prévue de progresser de 1,5% en 2024 (comme prévu dans la note de conjoncture 1-2024 de juin 2024) et de 2,7% en 2025, s'agissant d'une révision à la baisse par rapport à la note de conjoncture 1-2024 de juin 2024. Selon le Statec, la prévision à la baisse est surtout due à une dégradation générale des perspectives d'activité à moyen terme.

En dépit de l'amélioration des perspectives économiques pour le Luxembourg et la zone euro sur le premier semestre de l'année courante 2024, les enquêtes de conjoncture prévoient une détérioration en zone euro pour le reste de l'année. De sorte que les perspectives de croissance prévues pour 2025 en zone euro ont été une nouvelle fois révisées à la baisse par Oxford Economics (OE) de 1,7% à 1,4%. Cette révision à la baisse n'a pas pu être prise en compte lors de l'élaboration du projet de budget 2025 (page 12 du projet de budget 2025).

A noter que la révision à la baisse du potentiel de croissance de l'économie en zone euro se reflète vraisemblablement dans les prévisions macroéconomiques pour le Luxembourg susceptible d'influencer le niveau des recettes fiscales. Pour un aperçu plus approfondi concernant les prévisions économiques pour le Luxembourg, la Cour renvoie au chapitre afférent du présent avis.

Suivant les tableaux repris plus loin, le projet de budget 2025 prévoit un total de recettes budgétaires de 28.775,7 millions d'euros pour l'exercice 2025, ce qui représente une hausse de 1.363,8 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel 2024, soit une progression de 5,0%.

Les recettes courantes et en capital sont prévues d'atteindre 26.025,3 millions d'euros en 2025, ce qui correspond à une hausse de 4,5% par rapport au compte prévisionnel 2024. Les recettes courantes et en capital estimées pour 2025 se composent des impôts directs à raison de 14.683,9 millions d'euros, des impôts indirects à raison de 10.293,8 millions d'euros et d'autres recettes s'élevant à 1.047,7 millions d'euros.

Les recettes pour opérations financières devraient s'élever à 2.750,4 millions d'euros en 2025, soit une hausse de 250 millions d'euros (10%) par rapport au compte prévisionnel 2024. Elles comprennent notamment le produit d'emprunts nouveaux (1.250,0 millions d'euros) ainsi que le produit d'emprunts nouveaux pour le refinancement de la dette publique (1.500,0 millions d'euros).

Tableau 40 : Evolution des recettes budgétaires

Regroupement des recettes	Compte général 2023		Compte prévisionnel 2024		Projet de budget 2025	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Impôts directs	12.555,6	49,4%	14.221,1	51,9%	14.683,9	51,0%
Impôts indirects	8.803,1	34,7%	9.564,4	34,9%	10.293,8	35,8%
Autres recettes	955,9	3,8%	1.126,0	4,1%	1.047,7	3,6%
Total des recettes courantes et en capital (1)	22.314,6	87,9%	24.911,5	90,9%	26.025,3	90,4%
Total des recettes pour opérations financières (2)	3.085,1	12,1%	2.500,4	9,1%	2.750,4	9,6%
Recettes budgétaires totales (1)+(2)	25.399,7	100%	27.411,9	100%	28.775,7	100%

Sources chiffres : projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 41 : Variation des recettes budgétaires

Regroupement des recettes	Variation 2023 / 2025		Variation 2024 / 2025	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Impôts directs	2.128,3	17,0%	462,8	3,3%
Impôts indirects	1.490,7	16,9%	729,4	7,6%
Autres recettes	91,8	9,6%	-78,3	-7,0%
Total des recettes courantes et en capital (1)	3.710,7	16,6%	1.113,9	4,5%
Total des recettes pour opérations financières (2)	-334,7	-10,8%	250,0	10,0%
Recettes budgétaires totales (1)+(2)	3.376,0	13,3%	1.363,8	5,0%

Sources chiffres : projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

5.3.2.1. Impôts directs

En 2023, les recettes fiscales ont connu une dynamique favorable portée notamment par les impôts sur les ménages et d'importants soldes d'impôt sur les revenus des sociétés relatifs à des exercices fiscaux d'années antérieures. Néanmoins, il y a lieu de préciser que cette trajectoire positive au niveau de certaines catégories d'impôts a été en partie due à des tensions inflationnistes, notamment en matière de fiscalité des ménages par le versement de trois tranches indiciaires en 2023.

Au 30 septembre 2024, les recettes fiscales totales issues des impôts directs collectées par l'ACD s'élèvent à quelque 10,6 milliards d'euros, correspondant à une hausse de 17,0% par rapport à septembre 2023. Cette progression favorable repose principalement sur d'importants soldes d'impôt sur les revenus des sociétés résultant d'années d'imposition antérieures payés par quelques contribuables. Les recettes issues des impôts sur les ménages progressent de manière moins prononcée en 2024 à la suite d'une inflation moins élevée et de l'adaptation du barème d'impôt à l'indexation.

Dans le projet de budget 2025, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont évaluées à 14.683,9 millions d'euros, soit une hausse de 3,3% (462,8 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2024, respectivement une hausse de 17,0% (2.128,3 millions d'euros) par rapport au compte 2023.

Le tableau qui suit retrace l'évolution de l'impôt direct suivant la nouvelle structure du budget concernant le rapprochement entre la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et la méthode SEC 2010.

Le produit à encaisser au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités devrait se chiffrer à 3.160,0 millions d'euros en 2025. Une faible hausse de 1,9% (60,0 millions d'euros) est ainsi prévue par rapport au compte prévisionnel 2024, alors que la hausse attendue en 2024 de cet impôt est substantielle (25,8%) par rapport au compte 2023 (634,8 millions d'euros).

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette, le projet de budget 2025 table sur une hausse de 25,0 millions d'euros (1,8%) par rapport au compte prévisionnel 2024. L'impôt retenu sur les traitements et salaires devrait se chiffrer à 6.840 millions d'euros en 2025, soit une hausse de 240,0 millions d'euros (3,6%) par rapport au compte prévisionnel 2024, voire une hausse de 857,3 millions d'euros (14,3%) par rapport au compte de 2023.

L'impôt retenu sur les revenus de capitaux devrait se chiffrer à 850,0 millions d'euros en 2025, soit une progression de 30,0 millions d'euros (3,7%) par rapport au compte prévisionnel 2024 et une progression de 50,8 millions d'euros (6,4%) par rapport au compte 2023.

L'impôt sur la fortune devrait atteindre 1.230,0 millions d'euros en 2025, soit une hausse de 7,0% (80,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2024 et une hausse de 12,0% (132,0 millions d'euros) par rapport au compte 2023.

Tableau 42 : Evolution des impôts directs

Impôts directs (en millions d'euros)	Compte général 2023	Budget voté 2024	Compte prévisionnel 2024	Projet de budget 2025	Variation CG 2023 / PB 2025	Variation CP 2024/ PB 2025
Impôt sur le revenu des collectivités	2.465,2	2.650,0	3.100,0	3.160,0	28,2%	1,9%
Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	1.296,5	1.425,0	1.425,0	1.450,0	11,8%	1,8%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	5.982,7	6.445,0	6.600,0	6.840,0	14,3%	3,6%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	799,2	820,0	820,0	850,0	6,4%	3,7%
Impôt sur la fortune	1.098,0	1.150,0	1.150,0	1.230,0	12,0%	7,0%
Autres impôts directs	914,1	1.068,2	1.126,1	1.153,9	26,2%	2,5%
Total	12.555,6	13.558,2	14.221,1	14.683,9	17,0%	3,3%
Produit de l'impôt commercial communal	1.271,4	1.250,0	1.450,0	1.500,0	18,0%	3,4%
Produit de la contribution dépendance	47,8	50,0	55,0	55,0	15,1%	0,0%
Total (budget pour ordre)	1.319,1	1.300,0	1.505,0	1.555,0	17,9%	3,3%

Sources : Administration des contributions directes, projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La catégorie « autres impôts directs » reprend les impôts d'une moindre envergure, notamment l'impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques estimé pour 2025 à hauteur de 643,2 millions d'euros et l'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités estimé à hauteur de 237,8 millions d'euros, qui devraient ainsi progresser de 3,3%, respectivement de 1,9% en 2025 par rapport au compte prévisionnel 2024.

Dans ce qui suit, seront analysés de plus près, l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette, l'impôt retenu sur les traitements et salaires, l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, l'impôt sur la fortune et l'impôt commercial communal.

5.3.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités

L'impôt perçu sur le revenu des collectivités (ci-après « IRC ») est largement tributaire de l'évolution de la conjoncture économique des années passées. Il y a lieu de préciser que les recettes de l'IRC sont très fortement concentrées sur un nombre limité de contribuables.

Suivant le compte 2023 repris dans le tableau ci-dessous, les recettes de l'IRC se sont élevées à 2.465,2 millions d'euros, soit une hausse de 14,3% (308,4 millions d'euros) par rapport à 2022.

La progression considérable de l'IRC en 2023 s'explique principalement par le recouvrement d'importants soldes d'impôt relatifs à des exercices fiscaux d'années antérieures. Les soldes ont progressé de 98,2% (401,1 millions d'euros) par rapport à 2022, contre une régression des avances de 3,6% (-69,5 millions d'euros). Plus de la moitié des soldes d'impôt encaissés en 2023 se réfère à l'année d'imposition 2021.

Tableau 43 : Evolution de l'IRC

IRC (*)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions d'euros	2.590,4	1.931,4	2.121,9	2.156,8	2.465,2	3.100,0	3.160,0	3.260,0	3.370,0	3.490,0
variation en %	12,5%	-25,4%	9,9%	1,6%	14,3%	25,8%	1,9%	3,2%	3,4%	3,6%

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes (*) avant déduction de l'impôt de solidarité

Au vu de la hausse importante des soldes en 2023, la Cour avait constaté dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2024 (page 84), que la hausse notable des soldes en 2023, respectivement la part relative des soldes dans les recettes totales de l'IRC, rejoignait les niveaux exceptionnellement élevés ayant été observés sur la période 2017 à 2019⁹, à l'époque sous l'effet de l'introduction de la déclaration électronique avec imposition automatique suivant déclaration ayant permis de résorber les arriérés de soldes d'impôt et de réduire le retard des travaux d'imposition par une accélération de l'imposition de cet impôt.

Or, selon les dires de l'administration fiscale à l'époque, les soldes auraient dû s'affaiblir dès l'année budgétaire 2020 en raison d'une imposition qui traduirait mieux la réalité financière des

⁹ Avis de la Cour des comptes sur le projet de budget de l'Etat pour 2024 (page 84) : Les recettes de l'IRC ont connu une forte progression de 18% en moyenne sur la période de 2017 à 2019. Les soldes d'impôt ont significativement augmenté sur cette période, avec 990,6 millions d'euros de soldes en 2019, correspondant à une part relative de 35,6% dans la recette totale de l'IRC (y compris le produit de l'impôt de solidarité).

contribuables ce qui engendrerait à l'avenir un accroissement des avances encaissées et en conséquence, moins de soldes d'impôt.

Dans cette optique, la Cour constate dans son avis sur le projet de budget pour l'exercice 2024 que l'évolution des soldes en 2023 est contraire aux dires de l'administration, considérant que les chiffres montrent au contraire des soldes d'impôt considérables. « Le compte prévisionnel 2023 affiche 809,7 millions d'euros de soldes, 487,1 millions d'euros de plus qu'initialement prévu en 2023, soit une progression de 151%. Ce niveau élevé de soldes correspond au niveau enregistré avant la crise sanitaire de 2018 à 2019 ».

Au 30 septembre 2024, les recettes de l'IRC s'élèvent à 2.419,4 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 42,0% (715,1 millions d'euros) par rapport à septembre 2023. La progression substantielle des recettes est due à plusieurs facteurs, à savoir une hausse importante des soldes encaissés relatifs aux exercices fiscaux d'années antérieures et des avances relatives à l'année en cours, un encaissement important concernant le solde d'impôt d'un grand contribuable qui a réalisé des bénéfices considérables pendant la pandémie du COVID-19 et une déclaration de bénéfices plus élevés au niveau des sociétés du secteur financier.

Selon le compte prévisionnel 2024, l'IRC est estimé à 3.100,0 millions d'euros, correspondant à un excédent de recettes de 450,0 millions d'euros (17,0%) par rapport au budget voté 2024, et à une hausse de 634,8 millions d'euros (25,8%) par rapport au compte 2023.

Tableau 44 : Ventilation et évolution de l'IRC

IRC	2019	2020	2021	2022	2023	2024(*)	2025(**)
Soldes d'impôt en millions	990,6 (35,6%)	506,1 (24,4%)	590,4 (25,9%)	408,5 (17,6%)	809,7 (30,6%)	1.129,0 (33,9%)	817,3 (24,1%)
Variation en %	18,9%	-48,9%	16,7%	-30,8%	98,2%	39,4%	-27,6%
Avances en millions	1.794,7 (64,4%)	1.570,7 (75,6%)	1.691,2 (74,1%)	1.910,6 (82,4%)	1.841,1 (69,5%)	2.204,3 (66,1%)	2.580,6 (75,9)
Variation en %	9,2%	-12,5%	7,7%	13,0%	-3,6%	19,7%	17,1%
Total recettes	2.785,4	2.076,8	2.281,6	2.319,1	2.650,8	3.333,3	3.397,9
Produit de l'impôt de solidarité	-195,0	-145,4	-159,7	-162,3	-185,6	-233,3	-237,9
Recettes budgétaires	2.590,4	1.931,4	2.121,9	2.156,8	2.465,2	3.100,0	3.160,0
En %	12,5%	-25,4%	9,9%	1,6%	14,3%	25,8%	1,9%

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes
 (*) Compte prévisionnel 2024
 (**) Projet de budget 2025

En analysant la ventilation et l'évolution des recettes de l'IRC, il ressort du tableau ci-dessus que les soldes devraient progresser encore de manière considérable en 2024 par rapport à 2023, à savoir de 39,4% (319,3 millions d'euros), après une hausse déjà importante des soldes en 2023 (98,2%) et une part relative croissante des soldes dans les recettes de l'IRC en 2023.

La part relative des soldes dans les recettes totales de l'IRC est estimée à 33,9% pour l'exercice 2024 par rapport à 30,6% en 2023. Les avances sont estimées de progresser de 19,7% en 2024, contre une régression des avances de 3,6% en 2023.

Le tableau repris ci-après reprend la répartition par année d'imposition des soldes encaissés au titre de l'IRC au 30 septembre 2024. Il importe de noter qu'une partie des soldes encaissés en 2024 provient toujours des années touchées par la pandémie. Comme il ressort du tableau, 38,7% (390,6 millions d'euros) des soldes encaissés au 30 septembre 2024 proviennent de l'année

d'imposition 2022 et 34,8% (351,2 millions d'euros) proviennent de l'année d'imposition 2021.

Tableau 45 : Répartition par année d'imposition des soldes de l'IRC réalisés au 30 septembre 2024

Année d'imposition	Paiements opérés en millions d'euros (soldes d'impôt)	En %
Années antérieures à 2019	45,6	4,5%
2019	56,9	5,6%
2020	100,7	10,0%
2021	351,2	34,8%
2022	390,6	38,7%
2023	65,1	6,4%
Total soldes d'impôt au 30.09.2024	1.010,1	100%

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Le niveau important des soldes encaissés au 30 septembre 2024 relatif à l'année d'imposition 2022 résulte principalement de la liquidation du solde d'impôt d'un grand contribuable, celui-ci ayant généré des bénéfices importants pendant la pandémie.

Pour ce qui concerne la période pandémique, il convient de rappeler que le gouvernement avait décidé en 2020 une série de mesures destinées à contrecarrer les effets négatifs de la pandémie de COVID-19 afin d'atténuer les difficultés de trésorerie des entreprises, s'agissant notamment du report d'échéances de paiement d'impôt et de l'annulation d'avances d'impôt pour les personnes morales qui réalisent un bénéfice commercial, agricole ou forestier.

Ainsi, ces mesures ont conduit à une baisse des avances à payer. Or, l'économie luxembourgeoise et principalement le secteur financier ont bien résisté à la crise du COVID-19 engendrant de meilleurs résultats que prévus.

Compte tenu du plus récent paquet de mesures fiscales¹⁰ « Entlastungs-Pak » adopté par le Gouvernement en conseil à la date du 17 juillet 2024 ayant pour objectif de relancer l'activité

¹⁰ Projet de loi 8414 portant modification : 1° de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création

économique par des allègements fiscaux, il y a lieu de distinguer la baisse du taux de l'IRC d'un point de pourcentage à partir du 1^{er} janvier 2025.

Le taux de l'IRC passe de 17% à 16% pour les entreprises dont le revenu imposable dépasse 200.000 euros et de 15% à 14% pour les petites entreprises avec un revenu imposable jusqu'à 175.000 euros. Le taux d'imposition global des entreprises s'établira ainsi à 23,87% en 2025, contre 24,94% en 2024 et pour les petites entreprises, le taux s'établira à 21,73% en 2025, contre 22,80% en 2024.

Selon le ministre des Finances lors de la présentation du paquet en date du 17 juillet 2024, la baisse de l'IRC en faveur des personnes morales, qui est en ligne avec les priorités du programme gouvernemental 2023-2028, a comme objectif d'une part, le rapprochement du taux nominal d'imposition du Luxembourg de la moyenne des pays de l'OCDE (23,6%) ainsi que de la moyenne de l'Union européenne (21,2%)¹¹ et d'autre part, le renforcement de la compétitivité des entreprises et de l'économie luxembourgeoise.

La perte de recettes découlant de la diminution du taux de l'IRC d'un point de pourcentage est estimée à 56 millions d'euros pour 2025, 63 millions d'euros pour 2026 et 70 millions d'euros pour les années 2027 et 2028.

L'hypothèse derrière cet allègement fiscal est que la croissance de l'activité économique et des investissements nationaux par les entreprises découlant de la baisse du taux de l'IRC et de l'ensemble des mesures fiscales adoptées permettra de compenser la perte de recettes qui en découle.

Dans ce contexte, la Cour regrette l'absence de la quantification de l'effet positif présumé sur l'activité économique et sur les investissements nationaux pour les années suivantes. La Cour se réfère concrètement à l'objectif de renforcer la compétitivité des entreprises et l'attractivité de l'économie par le moyen d'un allègement fiscal en faveur des entreprises, alors que le résultat concret à atteindre reste à définir. Les effets positifs de la baisse de l'impôt restent à être prouvés, alors que l'impact financier sur les recettes fiscales et le budget de l'Etat est incontestable.

Dans le projet de budget 2025, l'IRC représente 21,5% des recettes des impôts directs (hors recettes pour ordre) et devrait s'élever à 3.160,0 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse de 1,9% (60 millions d'euros) en 2025 par rapport au compte prévisionnel 2024.

d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ; 4° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, déposé le 17 juillet 2024 à la Chambre des Députés.

¹¹ Projet de loi 8414 (page 13).

Selon les responsables de ACD, la faible progression des recettes prévues pour 2025 résulte d'une approche prudente fondée sur plusieurs facteurs, à savoir la perte de recettes de l'IRC du fait de la baisse du taux d'un point de pourcentage au 1^{er} janvier 2025, la non prise en considération d'importants soldes recouvrés de manière exceptionnelle dit « one-shot » survenus en 2024 (non prévus de se reproduire en 2025) ainsi que la prise en compte de l'impact de l'application de l'imposition minimale relative à la directive sur le deuxième pilier entrée en vigueur au Luxembourg par la loi du 22 décembre 2023¹² qui introduit un taux d'imposition effectif minimal de 15% pour les entreprises multinationales de grande envergure actives dans le pays réalisant un chiffre d'affaires annuel cumulé égal ou supérieur à 750 millions d'euros.

Le tableau repris plus loin montre la répartition par secteur des recettes réalisées au 30 septembre 2024 relatif à septembre 2022 et 2023 permettant de constater que le secteur des activités financières et d'assurance constitue le principal contributeur aux recettes de l'IRC. Sa contribution s'élève à 1.718,3 millions d'euros au 30 septembre 2024 sur des recettes totales de l'IRC (y compris le produit de l'impôt de solidarité) de 2.565,4 millions d'euros. Il s'agit d'une progression de 35,3% (448,3 millions d'euros) par rapport à septembre 2023, respectivement de 57,1% (624,4 millions d'euros) par rapport à septembre 2022.

La hausse notable de la contribution du secteur financier aux recettes de l'IRC s'explique surtout par l'absorption de soldes importants relatifs à des exercices fiscaux d'années antérieures qui s'élèvent à 595,8 millions d'euros au 30 septembre 2024, contre 317,2 millions d'euros au 30 septembre 2023 et 138,7 millions d'euros au 30 septembre 2022. La hausse des soldes provenant du secteur financier s'élève à 87,8% au 30 septembre 2024 en comparaison à septembre 2023, respectivement de 329,3% au 30 septembre 2024 par rapport à septembre 2022.

¹² Loi du 22 décembre 2023 relative à l'imposition minimale effective en vue de la transposition de la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 15 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union qui est prévue d'être modifiée par le projet de loi portant modification de la loi du 22 décembre 2023 relative à l'imposition minimale effective pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure.

Tableau 46 : Répartition par secteur des recettes de l'IRC réalisées

IRC (*) en millions d'euros	Septembre 2022			Septembre 2023			Septembre 2024		
	Avances	Soldes	Total	Avances	Soldes	Total	Avances	Soldes	Total
Activités financières et d'assurance	955,2	138,7	1.093,9	952,8	317,2	1.270,0	1.122,5	595,8	1.718,3
Divers	156,0	8,4	164,4	83,9	31,3	115,3	116,7	277,0	393,7
Construction	63,4	37,0	100,3	60,3	48,9	109,3	57,1	28,3	85,5
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	55,0	24,4	79,4	62,9	28,5	91,4	74,0	20,0	94,0
Commerce	74,1	4,6	78,7	84,5	-2,2	82,2	94,0	48,8	142,8
Activités immobilières	44,3	43,2	87,5	45,2	24,5	69,7	40,6	23,7	64,2
Activités de services administratifs et de soutien	16,0	3,2	19,2	20,8	14,7	35,4	20,8	5,3	26,1
Information et communication	28,7	16,8	45,5	26,0	6,2	32,1	29,6	11,2	40,8
Total	1.392,7	276,3	1.668,9	1.336,4	469,1	1.805,4	1.555,3	1.010,1	2.565,4

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

En outre, il importe de souligner la progression substantielle de la contribution du secteur « divers » aux recettes de l'IRC au 30 septembre 2024 par rapport à septembre 2023, correspondant à une progression remarquable de 541,5% (278,4 millions d'euros). Ceci s'explique surtout par une forte hausse des soldes de l'ordre de 785,0% (245,7 millions d'euros) au 30 septembre 2024 en comparaison à septembre 2023.

Selon les dires de l'administration fiscale, l'élévation notable de la contribution du secteur « divers » dans les recettes de l'IRC au 30 septembre 2024 provient essentiellement du solde d'impôt d'un contribuable du secteur « divers » relatif à l'année d'imposition 2022.

A noter que le secteur « divers » compte entre autres des entités culturelles et de la santé humaine ainsi que des opérateurs d'électricité, de gaz, d'eau et de transport. En effet, les entités sont classées parmi le secteur « divers » lorsque la branche d'activité n'est pas clairement définie. Des

changements majeurs à l'intérieur du secteur peuvent se produire lorsque les entités demandent un changement du code NACE¹³ auprès du Statec.

Le secteur des activités immobilières enregistre une baisse de 7,9% (5,5 millions d'euros) au 30 septembre 2024 par rapport à septembre 2023, respectivement une baisse de 26,6% (23,3 millions d'euros) par rapport à septembre 2022. Le secteur de la construction affiche une baisse de 21,8% (23,8 millions d'euros) au 30 septembre 2024 par rapport à septembre 2023, respectivement une baisse de 14,8% (14,8 millions d'euros) en comparaison à septembre 2022. Selon les dires de l'administration fiscale, ce recul repose entre autres sur des éléments ponctuels et non sur la crise du secteur du logement et de la construction immobilière, les années de crise n'ayant pas encore été soumises à l'imposition finale.

Le tableau repris ci-après reprend les recettes de l'IRC encaissées en provenance du secteur financier entre 2018 et 2023 ainsi qu'au 30 septembre de l'année en cours en dégageant sa quote-part au niveau des recettes totales perçues. Ce tableau confirme la prépondérance du secteur financier au niveau de l'IRC.

Tableau 47 : Contribution de l'IRC en provenance du secteur financier

IRC(*)	Total	Secteur financier	
		en millions d'euros	en %
2019	2.758,5	2.195,1	79,6%
2020	2.076,8	1.655,6	79,7%
2021	2.281,6	1.726,7	75,7%
2022	2.319,1	1.510,0	65,1%
2023	2.650,8	1.877,3	70,8%
30.09.2024	2.565,4	1.718,3	67,0%

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

En 2023, 70,8% des recettes de l'IRC (y compris le produit de l'impôt de solidarité) sont issues du secteur financier, soit 5,7 points de pourcentage en plus par rapport à 2022, qui se traduit par une plus-value de 367,3 millions d'euros. Cette hausse repose principalement sur le

¹³ NACE (Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne)

comportement de quelques grands contribuables du secteur financier qui impactent significativement les recettes de l'IRC.

Les principaux contributeurs aux recettes de l'IRC continuent d'être les banques, suivies des sociétés de participation financière (SOPARFI) et des sociétés de gestion de fonds qui ont ensemble généré à l'intérieur du secteur financier 91,3% de l'IRC en 2023, à savoir 1.713,4 millions d'euros, soit 345,7 millions d'euros de plus par rapport à 2022.

Au 30 septembre 2024, 67,0% des recettes de l'IRC proviennent du secteur financier, à savoir 1.718,3 millions d'euros, alors qu'il reste un trimestre entier à imposer en 2024.

Le tableau ci-après montre que les recettes de l'IRC sont très fortement concentrées sur une minorité de contribuables. Il en ressort que 0,75% des contribuables soumis à cet impôt ont payé 75% des recettes totales de l'IRC en 2023. Le nombre limité de grands contribuables provient essentiellement du secteur financier.

Tableau 48 : Degré de concentration de l'IRC

	75% des recettes	50% des recettes	25% des recettes
2021	0,87%	0,19%	0,03%
2022	0,80%	0,18%	0,04%
2023	0,75%	0,15%	0,04%
30.09.2024	0,58%	0,11%	0,02%

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Au 30 septembre 2024, 0,58% des contribuables ont payé 75% des recettes totales de l'IRC. Il importe de faire preuve de circonspection dans l'interprétation du degré de concentration au 30 septembre 2024, vu qu'il reste un trimestre entier à imposer en 2024.

Au vu de la forte concentration de l'IRC auprès d'une minorité de contribuables, il s'ensuit que le niveau des recettes dépend fortement du paiement du solde d'impôt par les grands contribuables.

Tableau 49 : Evolution des soldes restants dus

En millions d'euros	30.09.2022	30.09.2023	30.09.2024
Non échus	111,1	79,9	80,5
Soumis à délai	17,9	13,7	35,0
Normal	509,4	667,2	1.072,6
Soumis à contrainte	109,7	320,4	443,8
Total	748,1	1.081,2	1.632,0

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Au 30 septembre 2024, un total de 1.632,0 millions d'euros reste dû à l'ACD, dont 1.072,6 millions d'euros correspondent à des impôts échus mais non encore soumis à une contrainte de paiement, respectivement à un délai de paiement, alors que 443,8 millions d'euros ont été soumis à contrainte et le recouvrement forcé a été lancé.

5.3.2.1.2. Impôt sur le revenu des personnes physiques

Le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette dépend largement des bénéfices réalisés par les professionnels de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, ainsi que des revenus imposables des professions libérales et du nombre de personnes physiques imposées par voie d'assiette. Les revenus provenant d'occupations salariées, les revenus de pensions ou de rentes, ainsi que les revenus provenant de capitaux mobiliers ne contribuent au rendement de l'impôt que dans la mesure où l'impôt fixé par voie d'assiette dépasse les retenues effectuées à la source sur ces mêmes revenus.

La Cour tient à rappeler que l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (ci-après « IRPP ») est établi sur base d'une déclaration d'impôt du contribuable par voie d'assiette après la fin de l'année d'imposition. Dans le projet de budget 2025, l'IRPP représente 9,9% (1.450,0 millions d'euros) des recettes provenant des impôts directs.

Dans le tableau ci-après, le compte 2023 affiche des recettes à hauteur de 1.296,5 millions d'euros, soit une hausse de 11,4% par rapport à 2022. Ceci s'explique entre autres par des paiements exceptionnels effectués par des contribuables au premier semestre 2023, par les trois tranches indiciaires déclenchées au cours de l'année et par la hausse du nombre de contribuables de 9.300 unités durant l'exercice 2023. En effet, le nombre de contribuables résidents et des

frontaliers ayant la possibilité de faire leur déclaration au Luxembourg a augmenté durant cette période.

Tableau 50 : Evolution de l'IRPP

IRPP (*)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions d'euros	769,4	809,0	1.025,6	1.164,3	1.296,5	1.425,0	1.450,0	1.460,0	1.510,0	1.590,0
variation en %	0,4%	5,1%	26,8%	13,5%	11,4%	9,9%	1,8%	0,7%	3,4%	5,3%

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes
(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

Pour l'exercice 2024, le compte prévisionnel prévoit des recettes à hauteur de 1.425,0 millions d'euros, soit une hausse soutenue de 128,5 millions d'euros par rapport au compte de 2023, à savoir une progression de 9,9%.

Les recettes sont prévues de progresser de manière moins prononcée en 2024 par rapport à 2023 dans un contexte d'inflation moins élevée et sous l'effet des mesures de soutien des paquets de solidarité « Solidaritétspak 2.0 » et « Solidaritétspak 3.0 » décidés dans le contexte de la crise énergétique ainsi que du paquet « Logement » décidé dans le contexte de la crise du marché du logement.

Parmi les mesures de soutien adoptées, il y a lieu de considérer particulièrement l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'inflation à hauteur de quatre tranches indiciaires au 1^{er} janvier 2024¹⁴ (dans la lignée du paquet de mesures « Solidaritétspak 3.0 » où une adaptation à hauteur de 2,5 tranches indiciaires avait déjà été prévue¹⁵) ainsi que l'adaptation (« Solidaritétspak 3.0 ») et l'augmentation (« Logement ») de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs d'un prêt immobilier en relation avec l'habitation occupée ou destinée à être occupée par le propriétaire¹⁶.

Le projet de budget 2025 table sur des recettes de 1.450,0 millions d'euros, soit une progression de 25,0 millions d'euros (1,8%) par rapport au compte prévisionnel de 2024, sous l'effet de l'ensemble des mesures fiscales des divers paquets susmentionnés en application et en tenant

¹⁴ Loi du 22 décembre 2023 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, le barème d'imposition a été adapté à l'inflation à hauteur de quatre tranches indiciaires au 1^{er} janvier 2024.

¹⁵ Loi du 5 juillet 2023 portant modification 1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° de la loi modifiée du 12 mai 2022 instaurant une compensation financière permettant la réduction temporaire du prix de vente de certains produits pétroliers.

¹⁶ Loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement et portant modification : 1° de la loi modifiée du 22 février en VII organique de l'enregistrement ; 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° de la loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement ; 4° de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable.

compte du récent paquet de mesures « Entlaaschtungs-Pak »¹⁷ adopté par le Gouvernement en conseil du 17 juillet 2024 ayant notamment pour objectif de renforcer le pouvoir d'achat des ménages par des allègements fiscaux afin de relancer la consommation et l'investissement privé. Selon les dires de l'ACD, il est prévu que la croissance des recettes est prévue de retrouver son rythme régulier à partir de l'année budgétaire 2027 (à politique constante).

Parmi les mesures phares du paquet fiscal « Entlaaschtungs-Pak », il y a lieu de distinguer une nouvelle adaptation du barème d'impôt de 2,5 tranches indiciaires à partir du 1^{er} janvier 2025 (après l'adaptation entamée du barème d'impôt de 4 tranches indiciaires au 1^{er} janvier 2024).

Le déchet fiscal découlant de la nouvelle adaptation du barème est estimé à 225,0 millions d'euros pour 2025, à 275,0 millions d'euros pour 2026 et annuellement à 300,0 millions d'euros pour 2027 et 2028.

En outre, le paquet fiscal retient une adaptation de la formule de calcul plus avantageuse pour la classe d'impôt 1a ainsi qu'une hausse du crédit d'impôt monoparental (CIM) et l'augmentation des abattements pour charges extraordinaires pour les enfants ne faisant pas partie du ménage afin de soulager les familles monoparentales.

Le déchet fiscal de l'adaptation de la formule de calcul pour la classe d'impôt 1a est estimé à 55,0 millions d'euros pour 2025, à 70,0 millions d'euros pour 2026 et annuellement à 75,0 millions d'euros pour 2027 et 2028. Le déchet fiscal lié à l'augmentation du CIM est estimé à 2,0 millions d'euros pour 2025 et à 7,0 millions d'euros par année pour 2026, 2027 et 2028.

Le paquet comprend aussi une hausse des intérêts débiteurs déductibles lors de l'achat d'un logement existant, l'introduction d'un crédit d'impôt pour les heures supplémentaires des travailleurs frontaliers ainsi que l'exonération d'impôt sur le salaire social minimum non qualifié pour toutes les classes d'impôt par le biais d'un réajustement du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) existant.

Le déchet fiscal découlant de la hausse des intérêts débiteurs déductibles lors de l'achat d'un logement existant est annuellement estimé à 40,0 millions d'euros pour les exercices 2025 à 2027 ainsi qu'à 41,0 millions d'euros pour 2028. Le déchet fiscal lié au crédit d'impôt frontalier et à l'exonération d'impôt du salaire social minimum non qualifié par le biais du CISSM est estimé à 20,0 millions d'euros par année pour les exercices 2025 à 2028.

¹⁷ Projet de loi 8414 portant modification : 1° de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ; 4° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, déposé le 17 juillet 2024 à la Chambre des Députés.

Enfin, le paquet fiscal intègre des adaptations, voire l'introduction de nouvelles primes, à savoir une hausse de la prime participative afin de parvenir à fidéliser les collaborateurs à une entreprise, l'adoption d'une nouvelle prime pour des jeunes de moins de 30 ans afin d'attirer des jeunes salariés au Luxembourg ainsi que la modification de l'actuel régime d'impatrié qui se base sur une exemption partielle de la rémunération brute annuelle payée sous forme de prime et sur la prise en compte d'autres coûts générés par le déménagement de l'impatrié qui sera remplacé et simplifié à travers une exemption de 50% de la rémunération brute annuelle plafonnée à 400.000 euros.

Le déchet fiscal découlant de l'introduction, respectivement de l'adaptation des différentes primes est estimé à 23,0 millions d'euros par année pour les exercices 2025 à 2028.

Pour un aperçu plus approfondi concernant l'ensemble des mesures de soutien et de relance économique adoptées à ce jour ainsi que leur déchet fiscal respectif, il y a lieu de se référer au chapitre afférent du présent avis.

Tableau 51 : Ventilation et évolution de l'IRPP

IRPP	2019	2020	2021	2022	2023
Soldes d'impôt en millions (1)	167,8	209,0	357,2	460,0	533,7
Variation en %	-10,0%	24,6%	70,9%	28,8%	16,0%
Part relative (soldes)	20,2%	24,0%	32,3%	36,7%	38,2%
Avances en millions (2)	661,3	662,8	748,0	794,7	863,4
Variation en %	3,5%	0,2%	12,9%	6,2%	8,6%
Part relative (avances)	79,8%	76,0%	67,7%	63,3%	61,8%
Total recettes (1+2)	829,1	871,8	1.105,2	1.254,6	1.397,1
Produit de l'impôt de solidarité	-59,7	-62,8	-79,6	-90,3	-100,6
Recettes budgétaires	769,4	809,0	1.025,6	1.164,3	1.296,5
En %	0,4%	5,1%	26,8%	13,5%	11,4%

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

En analysant la ventilation et l'évolution des recettes de l'IRPP, il ressort du tableau ci-dessus que le compte 2023 affiche un niveau élevé de soldes d'impôt par rapport aux exercices antérieurs, à savoir de 533,7 millions d'euros. Les avances de l'IRPP s'élèvent à 863,4 millions d'euros en 2023, soit une progression de 8,6% par rapport au compte de 2022 qui correspond à une progression moins prononcée que celle des soldes d'impôt (16,0%).

Il échet de constater que les soldes d'impôt constituent une part relative de 38,2% dans les recettes de l'IRPP de 2023 et les avances une part relative de 61,8%.

Au 30 septembre 2024, les soldes d'impôt de l'IRPP se chiffrent à 383,2 millions d'euros, soit une baisse de 41,4 millions d'euros (-9,8%) relatif à septembre 2023. Les avances progressent de 62,8 millions d'euros (10,0%) au 30 septembre 2024 en comparaison à septembre 2023, se hissant à 689,8 millions d'euros au 30 septembre 2024.

Ainsi, les soldes d'impôt constituent une part relative de 35,7% dans les recettes de l'IRPP au 30 septembre 2024, alors que la part relative des avances s'élève à 64,3%.

Tableau 52 : Evolution des soldes restants dus

En millions d'euros	30.09.2022	30.09.2023	30.09.2024
Non échu	100,9	68,6	61,8
Soumis à délai	32,4	43,0	38,9
Normal	8,8	46,1	51,9
Soumis à contrainte	162,7	187,1	207,6
Total	304,8	344,8	360,2

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Le tableau ci-dessus illustre l'évolution des soldes d'impôt restants dus de l'IRPP au 30 septembre 2024 en signalant un total de 360,2 millions d'euros restant dû, dont 207,6 millions d'euros ont à ce stade été soumis à contrainte (recouvrement forcé).

5.3.2.1.3. Impôt retenu sur les traitements et salaires

La retenue d'impôt sur les traitements et salaires (ci-après « RTS ») dépend directement de l'évolution de l'emploi et du rythme de progression de la masse des salaires, de la masse des pensions et rentes, ainsi que de la hausse de l'échelle mobile des salaires.

De sorte que les prévisions des recettes de la RTS reposent essentiellement sur les prévisions de la masse salariale du Statec. Dans le projet de budget 2025, la RTS représente 46,6% des recettes en matière d'impôts directs.

Dans sa note de conjoncture 2-2023 de décembre 2023, le Statec note une forte hausse de la masse salariale sur les trois dernières années (+8,2% en 2021, +9,5% en 2022 et +8,5% en 2023) anticipant un ralentissement de la masse salariale en 2024 (+4,3%).

Dans sa note de conjoncture 1-2024 de juin 2024, le Statec anticipe une augmentation moindre des recettes provenant des impôts sur les ménages du fait d'une croissance moindre de la masse salariale de 3,7% en 2024, contre une progression de 9,6% en 2023, l'évolution de l'emploi dans l'industrie et la construction ayant fortement plombé l'évolution de l'emploi total sur les derniers trimestres¹⁸.

Le projet de budget 2025 prévoit une progression de l'emploi de l'ordre de 0,9% en 2024 (projet de budget 2025, page 9) et de 1,5% en 2025.

Il ressort du tableau ci-après que les recettes de l'impôt de la RTS devraient atteindre 6.600,0 millions d'euros en 2024, ce qui représente une hausse de 617,3 millions d'euros (10,3%) par rapport aux 5.982,7 millions d'euros de l'année 2023.

Pour l'année 2025 des recettes de l'ordre de 6.840,0 millions d'euros sont prévues, ce qui représente une hausse de 3,6% (240,0 millions d'euros) par rapport à 2024.

Tableau 53 : Evolution de la RTS

RTS (*)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions d'euros	4.110,1	4.470,1	4.799,1	5.341,7	5.982,7	6.600,0	6.840,0	7.380,0	7.870,0	8.560,0
variation en %	5,4%	8,8%	7,4%	11,3%	12,0%	10,3%	3,6%	7,9%	6,6%	8,8%

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

Concernant les années au-delà de 2025, l'administration fiscale prend en compte essentiellement les données du Statec en matière de la masse salariale. Les recettes de la RTS sont attendues de progresser en moyenne de 7,8% sur la période 2026 à 2028.

¹⁸ Statec, Conjoncture Flash d'octobre 2024.

Comme précédemment évoqué dans la partie des recettes de l'IRPP, le barème d'imposition a été adapté à l'inflation à hauteur de quatre tranches indiciaires au 1^{er} janvier 2024 par le biais de la loi du 22 décembre 2023 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. Cet allègement fiscal s'inscrit dans la lignée du paquet de mesures « Solidaritéitspak 3.0 » où une adaptation à hauteur de 2,5 tranches indiciaires avait déjà été prévue¹⁹.

Dans le cadre du plus récent paquet de mesures fiscales « Entlaaschtungs-Pak » adopté par le Gouvernement en conseil en date du 17 juillet 2024, une nouvelle adaptation du barème de 2,5 tranches indiciaires supplémentaires a été décidée, neutralisant ainsi 6,5 sur 8 tranches indiciaires (déclenchées consécutivement depuis 2017) dans le tarif d'imposition.

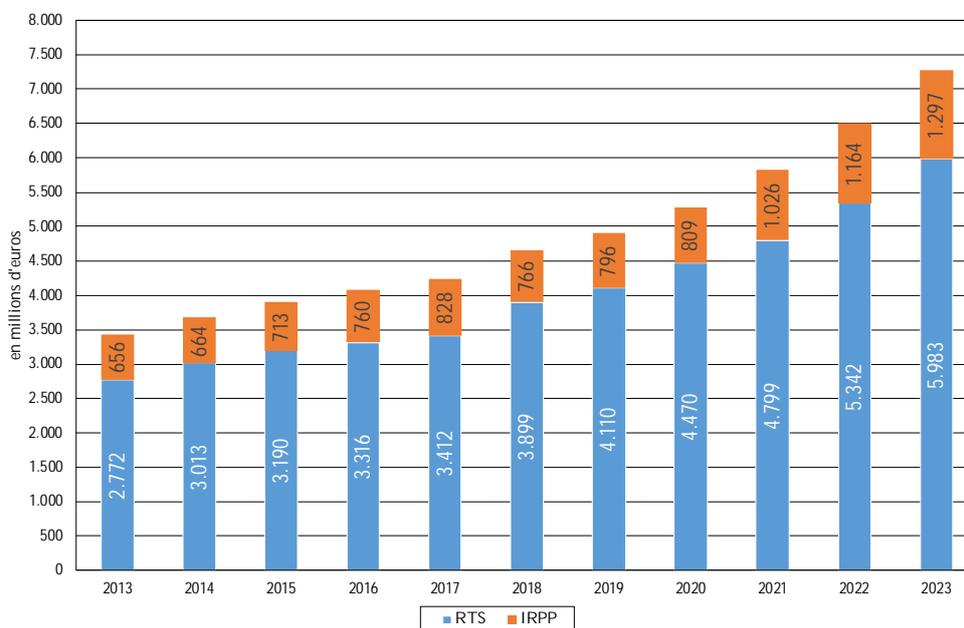
Le déchet fiscal d'une tranche indiciaire est estimé à 120,0 millions d'euros, de sorte que le déchet fiscal de l'ensemble des adaptations du barème d'impôt à l'indexation décidées à ce stade est estimé à 780,0 millions d'euros.

A noter que le crédit d'impôt « conjoncture » a été aboli au 1^{er} janvier 2024, ayant été introduit pour la seule année d'imposition 2023.

Le projet de budget 2025 (qui repose sur les prévisions d'inflation du Statec du mois d'août, page 14) prévoit deux indexations, une fin 2024 et une fin 2025. Néanmoins, selon les dernières prévisions d'inflation du Statec de novembre 2024 (selon son scénario central), la prochaine tranche indiciaire est reportée d'un trimestre au 1^{er} trimestre 2025, le taux d'inflation au Luxembourg étant tombé à 1,0% en octobre 2024, à savoir à son niveau le plus bas depuis début 2021.

Selon les dires des responsables de l'ACD, les recettes de la RTS retenues dans le projet de budget 2025 incluent toutefois le versement d'une tranche indiciaire en 2024 et d'une tranche indiciaire en 2025.

¹⁹ Loi du 5 juillet 2023 portant modification 1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° de la loi modifiée du 12 mai 2022 instaurant une compensation financière permettant la réduction temporaire du prix de vente de certains produits pétroliers.

Graphique 54 : Evolution de l'IRPP et du RTS

Source chiffres : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Selon le graphique ci-dessus, l'IRPP et la RTS ont fortement progressé entre 2013 et 2023, passant la barre des 7.000,0 millions d'euros en 2023, se hissant à 7.280,0 millions d'euros. Concernant l'évolution de l'IRPP, les recettes totales ont augmenté de 641,0 millions d'euros, soit une variation de 97,7%. Du côté de la RTS, les recettes totales ont augmenté de 3.211,0 millions d'euros, correspondant à une progression de 115,8% par rapport à 2013.

L'IRPP et la RTS s'établissent à 5.819,5 millions d'euros au 30 septembre 2024. Les recettes de la RTS ont atteint 4.807,8 millions d'euros au 30 septembre 2024 progressant de 471,9 millions d'euros (10,9%) par rapport à septembre 2023. Les recettes de l'IRPP s'élèvent à 1.011,7 millions d'euros au 30 septembre 2024, ayant progressé de 20,9 millions d'euros (2,1%) par rapport à septembre 2023.

Selon les données de l'ACD, l'administration publique, le secteur des activités financières et d'assurance et les activités spécialisées, scientifiques et techniques contribuent à hauteur de 3.290,8 millions d'euros aux recettes totales de la RTS (y compris le produit de l'impôt de solidarité) au 30 septembre 2024, ce qui représente 64,0% du total des recettes de la RTS.

Il ressort du tableau ci-dessous que la part de la RTS en provenance du secteur financier s'établit en moyenne à 22,1% sur la période des années 2019 à 2023, considérées ici dans leur intégralité, ainsi qu'à 20,1% au 30 septembre 2024.

Tableau 55 : Pondération du secteur financier dans les recettes totales de la RTS

RTS(*)	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2019	4.429,0	1.040,5	23,5%
2020	4.816,9	1.080,7	22,4%
2021	5.171,4	1.152,2	22,3%
2022	5.756,2	1.245,7	21,6%
2023	6.446,9	1.326,8	20,6%
30.09.2024	5.142,5	1.034,8	20,1%

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

Source chiffres : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La répartition des recettes de la RTS au sein du secteur financier montre que les banques et banque centrale ainsi que les sociétés de gestion de fonds ont contribué aux recettes de la RTS à raison de 48,1% (638,1 millions), respectivement 21,2% (281,2 millions d'euros) en 2023.

Au 30 septembre 2024, les banques et la banque centrale ont contribué aux recettes de la RTS issues du secteur financier, à raison de 48,9% (505,8 millions d'euros) et les sociétés de gestion de fonds, à raison de 21,9% (226,2 millions d'euros).

5.3.2.1.4. Impôt retenu sur les revenus de capitaux

L'impôt retenu sur les revenus de capitaux (ci-après « IRCAP ») touche les revenus de capitaux mobiliers, à savoir les dividendes, les parts de bénéfice, les arrérages et les intérêts d'obligation. L'IRCAP est perçu majoritairement lors de la distribution de dividendes générés au Luxembourg et versés à des contribuables résidents et non-résidents.

Le rendement annuel de l'impôt retenu sur les revenus de capitaux dépend de la conjoncture de l'année précédant sa perception et du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes, mais ceci dans une moindre mesure que pour le produit de l'IRC. Il présente une volatilité non négligeable. Dans le projet de budget 2025, l'IRCAP représente 5,8% des recettes issues des impôts directs.

Une retenue à la source de 15% sur le montant brut a comme conséquence que les soldes d'impôt ne sont que peu significatifs, s'élevant à 1,9% (15,4 millions d'euros) en 2023 ainsi qu'à 2,7%

(17,8 millions d'euros) au 30 septembre 2024. Les avances de l'IRCAP se sont élevées à 98,1% (783,7 millions d'euros) en 2023 et s'élèvent à 97,3% (632,1 millions d'euros) au 30 septembre 2024.

Pour rappel, au cours de l'exercice 2020, la CSSF avait recommandé aux établissements de crédit de retenir les dividendes jusqu'au 1^{er} janvier 2021, afin de maintenir un niveau de liquidités suffisant et de permettre de créditer leurs clients suite à la crise du COVID-19. En conséquence, la Cour avait noté dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2023 un effet de rattrapage pour l'exercice 2021 avec un total de recettes de 758,4 millions d'euros, soit une progression substantielle de 80,7% par rapport à 2020. A cette fin, l'exercice 2021 est à considérer comme une année exceptionnelle et les recettes de l'IRCAP sont alors supposées retrouver un rythme d'encaissement normal à partir de 2022.

En 2023, 650,0 millions d'euros ont été votés au projet de budget 2023, alors que 799,2 millions d'euros ont été réellement perçus, soit une plus-value de recettes de quasiment 150,0 millions d'euros. Pour cette année courante, le budget 2024 voté retient 820,0 millions d'euros et la même somme est prévue d'être atteinte en 2024.

Tableau 56 : Evolution de l'IRCAP

IRCAP	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions d'euros	515,5	419,6	758,4	748,7	799,2	820,0	850,0	880,0	920,0	960,0
variation en %	1,3%	-18,6%	80,7%	-1,3%	6,7%	2,6%	3,7%	3,5%	4,5%	4,3%

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Les recettes de l'IRCAP ont atteint 799,2 millions d'euros en 2023, ce qui représente une hausse de 6,7% (50,5 millions d'euros) par rapport à 2022 et une hausse de 5,4% (40,8 millions d'euros) par rapport à 2021.

Le compte prévisionnel 2024 prévoit une progression de 2,6% par rapport à l'année précédente, à savoir une hausse de 20,8 millions d'euros, pour s'élever à 820,0 millions d'euros en 2024.

Le projet de budget 2025 confirme un rythme de croissance soutenue pour les recettes de l'IRCAP qui devraient progresser de 3,7% en 2025 par rapport à 2024, ce qui correspond à une hausse de 30,0 millions d'euros.

Tableau 57 : Contribution de l'IRCAP en provenance du secteur financier

IRCAP	Total	Secteur financier	
		en millions d'euros	en %
2019	515,5	352,6	68,4%
2020	419,6	325,7	77,6%
2021	758,4	592,4	78,1%
2022	748,7	552,8	73,8%
2023	799,2	616,5	77,1%
30.09.2024	649,9	521,0	80,2%

Source chiffres : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Le secteur financier contribue largement à la perception de l'IRCAP et affiche une part relative assez stable en 2022 et 2023 de 73,8%, respectivement 77,1%. En 2023, les recettes de l'IRCAP issues du secteur financier se sont élevées à 616,5 millions d'euros sur un total de recettes perçues de 799,2 millions d'euros.

Au 30 septembre 2024, la part relative du secteur financier dans les recettes de l'IRCAP s'élève à 80,2%. Sur un total de recettes perçues de 649,9 millions d'euros au 30 septembre 2024, 521,0 millions d'euros proviennent du secteur financier.

Le tableau ci-après illustre le degré de concentration de l'IRCAP pour les années 2021 à 2023 ainsi qu'au 30 septembre 2024.

Tableau 58 : Degré de concentration de l'IRCAP

	75% des recettes	50% des recettes	25% des recettes
2021	1,46%	0,30%	0,08%
2022	1,60%	0,30%	0,08%
2023	1,08%	0,22%	0,04%
30.09.2024	0,81%	0,17%	<0,01%

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il en ressort que 1,08% des contribuables soumis à cet impôt ont payé 75% des recettes totales de l'IRCAP en 2023. Au 30 septembre 2024, 0,81% des contribuables ont payé 75% des recettes totales de l'IRCAP. Il importe néanmoins de faire preuve de circonspection dans l'interprétation du degré de concentration au 30 septembre 2024, vu qu'il reste un trimestre entier à imposer en 2024.

Selon les dires des responsables de l'ACD, les recettes de l'IRCAP proviennent d'une douzaine de contribuables qui paient environ 50% des recettes de cet impôt.

5.3.2.1.5. Impôt sur la fortune

L'impôt sur la fortune (ci-après « IF ») est directement lié à l'IRC et touche en premier lieu l'actif net d'une société. Il concerne principalement les entreprises commerciales, industrielles ainsi que les collectivités financières. L'IF est assis sur la valeur de l'ensemble des biens, des droits et avoirs composant le patrimoine au 1^{er} janvier de chaque année, après déduction des dettes grevant ce patrimoine.

Les fortunes privées ne contribuent plus au produit de cet impôt depuis 2006, suite à l'introduction de la retenue libératoire sur les intérêts. Selon le principe de territorialité, les sociétés résidentes sont imposées sur leur patrimoine global et les sociétés non-résidentes uniquement sur le patrimoine détenu au Grand-Duché de Luxembourg.

Tableau 59 : Evolution de l'IF

IF	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions d'euros	770,9	773,5	801,6	875,8	1.098,0	1.150,0	1.230,0	1.270,0	1.330,0	1.400,0
variation en %	13,0%	0,3%	3,6%	9,3%	25,4%	4,7%	7,0%	3,3%	4,7%	5,3%

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

En 2023, la croissance prononcée des recettes de l'IF provient principalement d'une hausse des soldes d'impôt (+43,8%, hausse de 105,2 millions d'euros) qui ont été exceptionnellement élevés en 2023 en raison de quelques contribuables ayant été restructurés et conséquemment imposés sur plusieurs années en une seule fois.

En 2024, l'IF est censé augmenter de 4,7% (52,0 millions d'euros) par rapport au compte 2023. De sorte que les recettes sont prévues d'atteindre la somme retenue dans le budget 2024 voté, à savoir 1.150,0 millions d'euros.

Dans le projet de budget 2025, l'IF représente 8,4% des recettes des impôts directs, étant prévu de progresser de 7,0% (80,0 millions d'euros) en 2025 par rapport à 2024, pour atteindre 1.230,0 millions d'euros.

Suite à un arrêt de la Cour constitutionnelle (arrêt n° 00185 du 10 novembre 2023) en matière de discrimination entre imposition des entreprises et des sociétés financières, une modification²⁰ de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune est envisagée. Selon les responsables de l'administration fiscale, le déchet fiscal est estimé à 38,0 millions d'euros par année, celui-ci ayant été pris en compte dans les prévisions des recettes de l'IF.

Le secteur financier contribue continuellement de manière significative aux recettes de l'IF. Au 30 septembre 2024, 80,9% (735,8 millions d'euros) des recettes proviennent des activités financières et d'assurance, contre 85,6% (750,3 millions d'euros) au 30 septembre 2023 et 85,7% (563,6 millions d'euros) au 30 septembre 2022.

Le tableau qui suit démontre que les SOPARFI sont les principaux contributeurs aux recettes de l'IF à l'intérieur du secteur financier.

Tableau 60 : Contribution de l'IF en provenance des SOPARFI

	2019	2020	2021	2022	2023
en millions d'euros	538,9	539,1	596,1	655,3	806,7
variation en %	11,1%	0,0%	10,6%	9,9%	23,1%

Source chiffres : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Au 30 septembre 2024, les SOPARFI ont alimenté les recettes de l'IF issues du secteur financier à raison de 84,3% (620,4 millions d'euros), suivies du secteur « divers » à raison de 5,1% (37,4 millions d'euros) et des banques à raison de 4,8% (35,5 millions d'euros).

Le tableau ci-après illustre le degré de concentration des recettes de l'IF. Il en ressort qu'en 2023, 1,84% des contribuables ont payé 75% des recettes de l'IF. Au 30 septembre 2024, 1,75% des contribuables ont payé 75% des recettes de l'IF.

²⁰ Projet de loi 8388 portant modification : 1° de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; 2° de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune (« Vermögensteuergesetz ») ; 3° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, déposé le 23 mai 2024 à la Chambre des Députés.

Tableau 61 : Degré de concentration de l'IF

	75% des recettes	50% des recettes	25% des recettes
2021	3,27%	0,49%	0,08%
2022	2,67%	0,38%	0,06%
2023	1,84%	0,24%	0,04%
30.09.2024	1,75%	0,26%	0,05%

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Selon les informations de l'administration fiscale, 7 contribuables ont payé en 2023 plus de 2 millions d'euros d'IF, dont 6 sont liés à des activités financières des SOPARFI.

5.3.2.1.6. Impôt commercial communal

La base d'imposition de l'impôt commercial communal (ci-après « ICC ») est le bénéfice d'exploitation des activités commerciales, industrielles et artisanales des sociétés de capitaux et de personnes ainsi que des entrepreneurs individuels. L'ICC est prélevé par l'ACD pour le compte des communes et redistribué en fonction des critères prédéfinis à toutes les communes. Suivant l'ACD une part importante des recettes de l'ICC est générée par des entreprises situées sur le territoire de quelques communes.

A l'image de l'IRC, l'ICC présente une série de particularités qui induisent un décalage par rapport aux facteurs économiques qui le conditionnent. Dans le passé, cet impôt était composé de plus de 50% de soldes d'impôt au titre d'années d'imposition antérieures. Depuis 2011, la quote-part des soldes a progressivement diminué (sauf pour l'exercice 2019 où les soldes d'impôts se sont élevés à 40,3%), à 32,4% en 2021, à 22,5% en 2022 et à 33,1% en 2023.

Le fonds de dotation globale des communes (FDGC), créé par la loi du 14 décembre 2016 et remplaçant le fonds communal de dotation financière (FCDF), est alimenté à hauteur de 65,0% par l'ICC. Ce fonds définit les dotations de chaque commune suivant des critères précis.

La Cour note globalement une croissance importante des recettes de l'ICC sur les années 2021 à 2024, l'année 2020 ayant connu un recul de 18,3% suite à la crise sanitaire.

Le compte prévisionnel 2024 anticipe une hausse considérable de 14,0% (178,6 millions d'euros) pour 2024 par rapport à 2023, tablant sur un montant de 1.450,0 millions d'euros ce qui correspond à un niveau record pour cet impôt. Au 30 septembre 2024, les recettes de l'ICC ont atteint la somme de 1.124,7 millions d'euros.

Le projet de budget 2025 prévoit une légère hausse des recettes de 3,4% (50,0 millions d'euros) pour atteindre 1.500,0 millions d'euros en 2025.

Tableau 62 : Evolution de l'ICC

ICC	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions d'euros	1.135,7	927,3	1.034,7	1.002,8	1.271,4	1.450,0	1.500,0	1.550,0	1.600,0	1.660,0
variation en %	18,2%	-18,3%	11,6%	-3,1%	26,8%	14,0%	3,4%	3,3%	3,2%	3,8%

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Le tableau ci-après montre l'importance du secteur financier dans le produit encaissé au titre de l'ICC.

En 2023, 67,6% des recettes encaissées proviennent du secteur financier, à savoir 859,8 millions d'euros sur des recettes totales perçues de 1.271,4 millions d'euros.

Au 30 septembre 2024, 65,6% des recettes de l'ICC proviennent du secteur financier, ce qui correspond à 738,1 millions d'euros sur des recettes totales de 1.271,4 millions d'euros.

Tableau 63 : Contribution de l'ICC en provenance du secteur financier

ICC	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2019	1.135,7	821,5	72,3%
2020	927,3	690,5	74,5%
2021	1.034,7	728,9	70,4%
2022	1.002,8	585,4	58,4%
2023	1.271,4	859,8	67,6%
30.09.2024	1.124,7	738,1	65,6%

Source chiffres : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort de la répartition des recettes de l'ICC à l'intérieur du secteur financier au 30 septembre 2024 que les SOPARFI ont contribué à raison de 38,8% (286,3 millions d'euros) aux recettes de l'ICC, les banques à raison de 33,5% (246,9 millions d'euros) et les sociétés de gestion de fonds à raison de 20,7% (152,8 millions d'euros).

A noter que 1,12% des contribuables ont payé 75% des recettes de cet impôt au 30 septembre 2024.

5.3.2.1.7. Importance du secteur financier

L'analyse des différentes catégories d'impôts montre que le niveau des recettes des impôts directs dépend fortement de la performance du secteur financier. Afin de mieux visualiser l'impact de la place financière au niveau des impôts directs, le tableau ci-dessous reprend les recettes en provenance du secteur financier.

Tableau 64 : Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs

	IRC (*)		RTS (*)		Capitaux		Fortune		Contribution du secteur financier	
	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier		
2015	1.748,0	1.193,6	3.190,1	807,7	298,7	139,5	385,0	312,6	2.453,4	43,6%
2016	1.699,6	1.179,8	3.315,7	845,9	367,7	218,2	509,3	403,1	2.647,0	44,9%
2017	2.114,4	1.586,7	3.676,3	873,6	374,8	203,5	521,0	424,2	3.088,0	46,2%
2018	2.476,2	1.883,5	4.201,6	974,2	509,1	347,1	682,2	572,8	3.777,6	48,0%
2019	2.785,5	2.195,1	4.429,0	1.040,5	515,5	352,6	770,9	662,5	4.359,1	51,9%
2020	2.076,8	1.655,6	4.816,9	1.080,7	419,6	325,7	773,5	657,5	3.719,5	46,0%
2021	2.281,6	1.726,7	5.171,4	1.152,2	758,4	592,4	801,6	692,7	4.164,0	46,2%
2022	2.319,1	1.510,0	5.756,2	1.245,7	748,7	552,8	875,8	765,6	4.074,1	42,0%
2023	2.650,8	1.877,3	6.446,9	1.326,8	799,2	615,5	1.098,0	921,6	4.741,2	43,1%
30.09.2024	2.565,4	1.718,3	5.142,5	1.034,8	649,9	521,0	909,6	735,8	4.009,9	43,3%

(*) Avant déduction impôt de solidarité

Source chiffres : Administration des Contributions directes (aux erreurs des arrondis près) ; tableau : Cour des comptes (en millions d'euros)

En 2023, le produit effectivement encaissé en provenance du secteur financier a atteint un montant de 4.741,2 millions d'euros, soit 43,1% du total des quatre catégories d'impôts directs repris ci-dessus (IRC, RTS, IRCAP, IF). Comparée à l'exercice 2022, la contribution du secteur financier a augmenté de 1,1 point de pourcentage, à savoir de 667,1 millions d'euros.

Au 30 septembre 2024, les recettes encaissées au titre des quatre types d'impôts directs susmentionnés provenant du secteur financier s'élèvent à 4.009,9 millions d'euros, ce qui représente 43,3% des recettes totales encaissées au titre de l'IRC, de la RTS, de l'IRCAP et de l'IF.

La forte dépendance du secteur financier au Luxembourg comporte néanmoins des inconvénients. Elle peut rendre l'économie luxembourgeoise vulnérable aux volatilités des marchés financiers mondiaux et une crise du secteur financier entraînerait des répercussions dramatiques sur les recettes de l'Etat.

5.3.2.2. Impôts indirects

Selon les prévisions budgétaires 2025, les recettes fiscales provenant des impôts indirects sont évaluées à 10.293,8 millions d'euros, soit une hausse de 7,6% (729,4 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2024 et une hausse de 16,9% (1.490,7 millions d'euros) par rapport au compte de 2023.

Le compte prévisionnel 2024 affiche une augmentation de 134,1 millions d'euros par rapport au budget voté de 2024, soit une progression des recettes provenant des impôts indirects de 1,4%.

Il convient de rappeler que l'année 2023 a été marquée par une détérioration de l'activité économique plaçant le Luxembourg dans un cadre de faible récession économique évaluée par le Statec à -1,1% après une croissance du PIB de 1,4% en 2022. Portée par le regain de la consommation privée et un assouplissement de la politique monétaire, l'année 2024 se caractérise quant à elle par une reprise de la croissance estimée à 1,5% par le Statec.

Le tableau ci-dessous reprend les chiffres suivant la structure du budget concernant le rapprochement entre la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et le SEC 2010. Il résume l'évolution des principales recettes dérivant des impôts indirects entre 2023 et 2025.

Tableau 65 : Evolution des impôts indirects

Impôts indirects (en millions d'euros)	Compte 2023	Budget voté 2024	Compte prévisionnel 2024	Projet de budget 2025	Variation CP 2024/ PB 2025
Taxe sur véhicules automoteurs	68,7	68,0	68,0	68,0	0,0%
Parts recettes communes de l'UEBL	1.120,7	1.089,1	1.089,1	1.180,0	8,3%
Accises autonomes huiles minérales	158,4	154,0	154,0	149,1	-3,2%
Accises autonomes cigarettes	329,0	389,0	389,0	515,5	32,5%
Droits d'enregistrement	232,5	220,7	197,1	255,4	29,6%
Droits d'hypothèques	45,1	43,2	39,4	49,0	24,4%
Taxe sur la valeur ajoutée	5.102,0	5.623,7	5.745,0	6.117,0	6,5%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	1.199,2	1.231,0	1.287,0	1.349,0	4,8%
Produit de la taxe de consommation sur l'alcool	53,9	57,6	57,6	59,4	3,1%
Produit de la contribution sociale sur les carburants	114,8	114,6	114,6	116,4	1,6%
Taxe sur les assurances	83,5	87,8	87,8	92,3	5,1%

Impôts indirects (en millions d'euros)	Compte 2023	Budget voté 2024	Compte prévisionnel 2024	Projet de budget 2025	Variation CP 2024/ PB 2025
Produit de la contribution taxe CO ₂	236,9	282,1	282,1	286,2	1,4%
Autres impôts indirects	58,5	69,4	53,6	56,5	5,4%
Total	8.803,1	9.430,3	9.564,4	10.293,8	7,6%

Source chiffres : Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, Administration des douanes et accises, projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La taxe sur la valeur ajoutée représente 60,1% des recettes en matière d'impôts indirects prévues pour l'exercice 2024, à savoir 5.745,0 millions d'euros à collecter par l'AED. La taxe d'abonnement sur les titres de sociétés devrait contribuer à hauteur de 13,5% aux recettes en matière d'impôts indirects pour l'exercice 2024, soit 1.287,0 millions d'euros de recettes.

Les produits à encaisser au titre des recettes sur les carburants concernent les accises communes de l'UEBL, les accises autonomes, le produit de la contribution sociale et le produit de la contribution taxe CO₂. Les accises sur les produits se chiffrent pour l'année 2024 à 870 millions d'euros. Le projet de budget 2025 enregistre une hausse de 10,0 millions d'euros, soit une progression de 1,1% par rapport au compte de 2023.

Parmi la catégorie « autres impôts indirects » figurent le produit provenant de la vente de droits d'émissions destiné au Fonds climat et énergie, la taxe de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées et l'impôt spécial en charge des assureurs dans l'intérêt du service des secours.

Dans son accord de coalition 2023-2028, le gouvernement luxembourgeois s'engage à respecter la trajectoire de la taxe CO₂ définie dans le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (ci-après PNEC) pour les années 2021 à 2030. Afin de réduire davantage les émissions de gaz à effet de serre, le PNEC prévoit une augmentation annuelle de la taxe CO₂ de 5 euros par tCO₂ jusqu'en 2026, pour atteindre le montant de 45 euros la tonne de CO₂ à cette échéance. En 2024, la taxation CO₂ est de 35 euros par tonne de CO₂ émise.

De sorte que le compte prévisionnel 2024 prévoit un produit provenant de la contribution taxe CO₂ de l'ordre de 282,1 millions d'euros. Au 1^{er} janvier 2025, la taxe CO₂ va progresser de 35 euros à 40 euros par tonne de CO₂. Ainsi, des recettes de l'ordre de 286,2 millions d'euros sont prévues pour 2025, soit une hausse de 1,4% (4,1 millions d'euros).

Dans ce qui suit, seront traités, la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe d'abonnement, les droits d'enregistrement et les accises sur les cigarettes et le carburant.

5.3.2.2.1. Taxe sur la valeur ajoutée

Largement tributaire des dépenses de consommation et d'investissement des secteurs privé et public, la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après « TVA ») est supposée suivre de près la situation conjoncturelle. En raison de certaines particularités comptables, la volatilité de cet impôt peut paraître plus importante que le niveau des fluctuations des variables macro-économiques qui le sous-tendent.

La Cour analyse depuis des années les soldes à rembourser et à encaisser liés à cet impôt. En date du 4 octobre 2019, l'écart entre le « montant à recouvrer » et le « montant à rembourser » affichait un solde net à rembourser de 285,0 millions d'euros, alors que cet écart s'élevait au 4 octobre 2023 à 216,7 millions d'euros et au 4 octobre 2024 à 279,7 millions d'euros. Ces écarts sont basés sur la situation des assujettis en activité normale, c'est-à-dire sont exclus les montants de TVA qui sont considérés irrécouvrables suite entre autres à une cessation, faillite ou liquidation de l'activité des assujettis.

A préciser à cet égard, qu'un solde net à rembourser constitue une dette de l'administration centrale vis-à-vis de l'économie, une dette qui, jusqu'au moment de sa restitution, gonfle artificiellement les montants encaissés au titre de cet impôt. Plus précisément, les arriérés en matière de TVA à rembourser se sont élevés à 822,8 millions d'euros au 4 octobre 2023 et à 878,0 millions d'euros au 4 octobre 2024, s'agissant d'une progression de 55,2 millions d'euros.

Concernant les remboursements de TVA, ils ont diminué de -11,9% (152,6 millions d'euros) par rapport à septembre 2023. Cette baisse s'explique principalement par le ralentissement significatif des investissements, surtout au niveau de la construction résidentielle, dû aux pressions inflationnistes et au taux d'intérêt encore élevés qui pèsent fortement sur l'investissement.

Suivant la répartition sectorielle des recettes de TVA au 30 septembre 2024, le secteur du commerce de gros, de détail et de réparation d'automobiles et de motocycles a contribué aux recettes à raison de 23,9% (1.016,3 millions d'euros), suivi des activités financières et d'assurance à hauteur de 22,5% (955,9 millions d'euros) et des activités spécialisées, scientifiques et techniques à raison de 13,9% (591,6 millions d'euros).

Par rapport à la même période en 2022, il importe de préciser que deux des secteurs susmentionnés ont vu leur part augmenter de respectivement 1,0 points de pourcentage (secteur des activités financières et d'assurance) et de 0,2 points de pourcentage (secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques) en 2024. Le secteur du commerce, de réparation d'automobiles et de motocycles a vu sa part dans les recettes de TVA diminuer de 1,5 points de pourcentage au 30 septembre 2024.

Pour l'année 2023, le secteur du commerce, de réparation d'automobiles et de motocycles a contribué à hauteur de 25,4% (1.295,1 millions d'euros) aux recettes, ce qui en fait le principal

contributeur des recettes de TVA. Le secteur des activités financières et d'assurance et le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques ont contribué respectivement à raison de 24,8% (1.264,2 millions d'euros) et de 12,9% (656,5 millions d'euros) aux recettes de TVA.

Pour rappel, le gouvernement avait lancé en septembre 2022 une série de paquets de mesures en vue d'endiguer la poussée inflationniste et afin de soutenir les ménages et les entreprises face à la hausse accélérée des prix de l'énergie et des prix à la consommation en général. L'abaissement temporaire d'un point de pourcentage des taux de TVA a alors été retenu dans le cadre du « Solidaritétspak 2.0 » pour l'année 2023 (1^{er} janvier au 31 décembre)²¹. Ainsi, le taux normal a été réduit de 17% à 16%, le taux intermédiaire de 14% à 13% et le taux réduit de 8% à 7%. Au 1^{er} janvier 2024, les taux de TVA ont été ramenés à leur niveau antérieur.

Le déchet fiscal dû à cette mesure était initialement estimé à 317 millions d'euros dans le projet de budget 2023. En date du 7 octobre 2024, lors de la présentation de la situation financière au 30 septembre 2024 par le ministre des Finances aux membres de la commission des Finances et de la commission de l'Exécution budgétaire de la Chambre des Députés, cette moins-value de recettes a été évaluée à 300,0 millions d'euros dont 216,0 millions d'euros concernant l'année 2023 et 84,0 millions d'euros pour l'année 2024.

Les encaissements de TVA ont considérablement augmenté au cours de l'année 2024. Au vu des chiffres présentés au tableau repris plus loin, le compte prévisionnel de 2024 affiche une recette de 5.745,0 millions d'euros contre 5.102,0 millions d'euros en 2023, soit une progression de 12,6% (643,0 millions d'euros). Cette évolution favorable s'explique par plusieurs facteurs à savoir le regain de l'activité économique, la consommation privée dynamique induite par les diverses mesures de renforcement du pouvoir d'achat mises en place par le gouvernement, la baisse du montant des remboursements de TVA et le relèvement des taux de TVA. Cette dernière mesure contribue à raison de 128,0 millions d'euros à la croissance des recettes de TVA pour l'année 2024.

En ce qui concerne les recettes brutes de TVA sur les ventes de carburant, celles-ci ont augmenté au 30 septembre 2024 de 3,2% (9,4 millions d'euros) par rapport à la même période en 2023, avec des recettes de 305,6 millions d'euros. Les ventes de carburant ont contribué à hauteur de 7,2% aux recettes brutes de TVA pour la période allant de janvier à septembre 2024. Pour rappel, les recettes sur les ventes de carburant avaient diminué de 20,1% (103,9 millions d'euros) au cours de l'année 2023, atteignant 412,8 millions d'euros (contre 516,7 millions d'euros en 2022).

²¹ La mesure a été mise en vigueur par la loi du 26 octobre 2022 portant mise en œuvre de la baisse temporaire du taux de TVA et modifiant la loi du 12 mai 2022 instaurant une compensation financière permettant la réduction temporaire du prix de vente de certains produits pétroliers.

En 2023, les recettes de TVA sur les ventes de tabac ont augmenté de 10,8% (26,2 millions d'euros) par rapport à 2022, générant 268,2 millions d'euros de recettes. En concordance avec l'accroissement important des quantités de tabacs vendus ces dernières années, les recettes de TVA issues de la vente de tabac ne cessent d'augmenter affichant une progression de 51,6% (91,3 millions d'euros) en 2023 par rapport à l'année 2019 (176,9 millions d'euros). Au 30 septembre 2024, les recettes issues de la vente de tabac se sont élevées à 234,1 millions d'euros.

L'estimation des recettes de TVA est tributaire de trois éléments distincts, à savoir la croissance économique (PIB), l'inflation (l'IPCN) et les remboursements de TVA réalisés au cours de l'année.

Le projet de budget 2025 table sur des recettes de TVA de 6.117,0 millions d'euros, soit une progression de 372,0 millions d'euros (6,5%) par rapport au compte prévisionnel de 2024 suite au rebond de l'activité économique prévu pour l'année 2025.

A noter que compte tenu du décalage entre les déclarations de TVA et l'encaissement des recettes, l'effet du relèvement des taux de TVA au 1^{er} janvier 2024 aura un impact sur les recettes de TVA du 1^{er} trimestre de l'année 2025. De même au cours du 1^{er} trimestre 2024 ont été perçus des versements pour lesquels les taux abaissés étaient encore d'application.

Tableau 66 : Evolution de la TVA

TVA	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions d'euros	3.948,0	3.843,4	4.538,7	5.098,3	5.102,0	5.745,0	6.117,0	6.455,0	6.797,0	7.214,0
variation en %	6,0%	-2,6%	18,1%	12,3%	0,1%	12,6%	6,5%	5,5%	5,3%	6,1%

Source chiffres : Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Force est de constater qu'à ce jour les recettes de TVA ont considérablement dépassé le niveau d'avant crise sanitaire du COVID-19 en 2020. Le compte prévisionnel 2024 enregistre ainsi une progression de 49,5% (1.901,6 millions d'euros) par rapport au compte de 2020 et le projet de budget 2025 enregistre un accroissement de 59,2% (2.273,6 millions d'euros) par rapport au compte de 2020.

En dernier lieu, il convient de relever que les prévisions pluriannuelles tablent sur une progression moyenne des recettes de TVA de 5,6% sur la période 2026 à 2028.

5.3.2.2.2. Taxe d'abonnement

Calculée sur la valeur nette d'inventaire des fonds d'investissement spécialisés, des organismes de placement collectif ainsi que des sociétés de gestion de patrimoine familial, le niveau de la taxe d'abonnement (ci-après « TABO ») dépend directement de l'évolution des marchés boursiers et de la gestion de trésorerie des assujettis.

Compte tenu des caractéristiques susmentionnées, les recettes de la TABO connaissent une volatilité élevée. De sorte que les prévisions des recettes émises par l'AED reposent entièrement sur les perspectives du Statec.

A noter que la déclaration et le paiement de la taxe d'abonnement sont effectués à la fin de chaque trimestre.

En dépit de la reprise des marchés boursiers, après une chute notable en 2022 (régression de 6,5% pour l'indice boursier européen EuroStoxx), l'année 2023 s'était soldée par une baisse des recettes de 6,4% (81,7 millions d'euros) par rapport à l'exercice 2022, en raison d'une faible progression des fonds d'investissement.

Le compte prévisionnel de 2024 prévoit quant à lui des recettes de l'ordre de 1.287,0 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse d'environ 7,3% (87,8 millions d'euros) par rapport à l'exercice 2023. Ce regain s'explique à la fois par la tendance ascendante des marchés boursiers avec une augmentation du volume des transactions et par une progression des valeurs nettes d'inventaire induites par la hausse de la valeur des actifs nets²². La reprise attendue pour l'année 2024 permettrait de dépasser le niveau historique des recettes atteint en 2022 (1.280,9 millions d'euros).

Tableau 67 : Evolution de la TABO

TABO	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions d'euros	1.036,5	1.050,4	1.280,5	1.280,9	1.199,2	1.287,0	1.349,0	1.431,0	1.528,0	1.624,0
variation en %	1,0%	1,3%	21,9%	0,0%	-6,4%	7,3%	4,8%	6,1%	6,8%	6,3%

Source chiffres : Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

²² La valeur nette d'inventaire (VNI) exprime la valeur d'un fonds d'investissement. Elle est calculée en divisant la valeur nette des actifs par le nombre d'actions / de parts en circulation.

Le projet de budget 2025 prévoit un montant de 1.349,0 millions d'euros, soit une hausse de 4,8% (62,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2024 se basant sur une évolution globalement favorable des marchés boursiers et un redressement de la valorisation des actifs des fonds d'investissement au cours de l'année 2025.

Dans le cadre du récent paquet fiscal « Entlastungs-Pak. Zusammenhalt. Zukunft. Für Jiddereen²³ » adopté par le Gouvernement en conseil en date du 17 juillet 2024 et en vue du développement de nouvelles activités ainsi que de la diversification de la place financière luxembourgeoise, le ministre des Finances a annoncé l'exonération de la taxe d'abonnement pour les Exchange Traded Funds (ETF) gérés activement à partir du 1^{er} janvier 2025.

En ce qui concerne la perte de recettes du fait de cette exonération, les responsables de l'administration fiscale révèlent que la mesure fiscale ne génère pas de déchet fiscal pour l'année 2025 et les années subséquentes en raison de l'existence marginale d'ETFs gérés activement au Luxembourg.

En dernier lieu, il convient de mentionner que les prévisions pluriannuelles des recettes de la TABO reposent entièrement sur les prévisions du Statec. Ce dernier fonde ses estimations sur les données d'Oxford Economics et sur l'indice boursier « EuroStoxx ». Ainsi, les recettes de la TABO sont prévues de progresser en moyenne de 6,4% sur la période 2026 à 2028.

5.3.2.2.3. Droits d'enregistrement

Les droits d'enregistrement concernent surtout les mutations de droits à caractère immobilier. Ainsi, l'évolution de la recette des droits d'enregistrement se limite, depuis l'abolition du droit d'apport applicable aux sociétés ordinaires à partir de 2009, aux seuls droits provenant des mutations immobilières.

Face à l'augmentation générale du coût dans le secteur de la construction, les tensions inflationnistes et en réponse à celles-ci, le resserrement de la politique monétaire de la BCE, le nombre de transactions immobilières a chuté en 2023. En effet, les six relèvements successifs de taux directeurs effectués par la BCE au cours de l'année 2023 ont eu pour conséquence un ralentissement substantiel des activités immobilières.

²³ Le projet de loi 8414 portant modification : 1° de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; 2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ; 4° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement a été déposé le même jour (de la présentation du 17 juillet 2024) par le ministre des Finances au nom du Gouvernement à la Chambre des Députés.

Les prix immobiliers au Luxembourg ont enregistré une baisse de l'ordre de 9,1% en 2023. La chute des prix immobiliers au Luxembourg s'élève ainsi à plus de 15% (-15,7%) par rapport au dernier pic, ce qui correspond au plus fort recul dans la zone euro (-2,9%)²⁴.

Les transactions immobilières au Luxembourg enregistrent également la plus forte baisse parmi les pays européens en 2023 et se situe à -43%.

Ainsi, le compte prévisionnel 2023 enregistre des recettes à hauteur de 232,5 millions d'euros et affiche une baisse de 52,1% (252,9 millions d'euros) par rapport à l'année 2022 (485,4 millions d'euros).

Pour rappel, le paquet de mesures fiscales « Solidaritéitspak 3.0 », ayant comme objectif de renforcer le pouvoir d'achat des ménages et de soutenir les entreprises afin d'endiguer le choc inflationniste en 2024, avait été décidé au mois de mars 2023. Parmi les mesures adoptées figure l'augmentation du plafond du crédit d'impôt sur les actes notariés (« Bëllegen Akt ») de 20.000 à 30.000 euros²⁵ à partir du 7 mars 2023.

Le déchet fiscal de cette mesure structurelle a initialement été estimé à 135 millions d'euros jusqu'au 31 décembre 2024. Au 30 septembre 2024, la moins-value de recettes découlant de cette mesure est évaluée à 83,0 millions d'euros²⁶ dont 34,0 millions d'euros concernent l'année 2023 et 48,0 millions d'euros l'année 2024.

Afin de relancer le secteur du logement et de la construction immobilière, le Conseil de gouvernement a adopté en date du 31 janvier 2024, un nouveau paquet de mesures de relance qui contient une série de dispositions susceptibles d'impacter directement les recettes de droits d'enregistrement. Parmi celles-ci figure le crédit d'impôt « Bëllegen Akt ²⁷ ». Les mesures exposées ci-dessous sont d'application rétroactive au 1^{er} janvier 2024 et limitées à l'année 2024 :

- Augmentation du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » pour l'acquisition d'une résidence principale de 30.000 à 40.000 euros par personne physique ;
- Introduction d'un nouveau crédit d'impôt « Bëllegen Akt » à des fins d'investissement dans le logement locatif fixé à 20.000 euros par personne physique, soit 40.000 euros par couple. Ce crédit d'impôt est uniquement destiné aux ventes en état futur

²⁴ Statec, Conjoncture Flash d'avril 2024.

²⁵ La mesure est entrée en vigueur par la loi du 16 mai 2023 modifiant la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

²⁶ Présentation de la situation financière au 30 septembre 2024 par le ministre des Finances aux membres de la commission des Finances et de la commission de l'Exécution budgétaire de la Chambre des Députés en date du 7 octobre 2024.

²⁷ Le paquet de mesures « Logement » est entré en vigueur par la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement.

d'achèvement (VEFA) et le bien doit être mis en location pour une durée minimale de deux ans.

La moins-value de recettes du fait des mesures susmentionnées a initialement été estimée à 40,0 millions d'euros pour l'année 2024, à savoir 30 millions d'euros pour la première mesure et 10 millions d'euros pour la deuxième mesure. Au 30 septembre 2024, le déchet fiscal résultant de ces mesures est respectivement évalué à 23,0 millions d'euros et 1,8 millions d'euros²⁸.

Selon la Conjoncture Flash du Statec de septembre 2024, les prix des logements ont augmenté au 2^e trimestre de l'année courante. Ce léger redressement étant une première depuis la baisse des prix à la fin de l'année 2022 et montrant une progression de l'activité sur les marchés immobiliers et fonciers résidentiels.

En ce qui concerne l'évolution des transactions immobilières, le Statec confirme une tendance haussière pour la première partie de l'année 2024 principalement due aux ventes de logements existants entraînant une progression de 26% sur un an. En revanche, les transactions relatives aux nouvelles constructions peinent toutefois à renouer, restant au 2^e trimestre de l'année courante à un niveau en dessous d'il y a un an, et ne représentent que 25% du niveau moyen atteint entre 2015 et 2022.

Dans cette optique, le compte prévisionnel 2024 prévoit des recettes de droits d'enregistrement à hauteur de 197,1 millions d'euros, soit une baisse de 15,2% par rapport à l'année 2023. Il importe de relever que les recettes prévues pour 2024 se situent en-dessous des recettes retenues dans le budget 2024 voté (220,7 millions d'euros), ce qui correspond à une surestimation de 23,6 millions d'euros. Selon les responsables de l'administration, cette diminution des recettes s'explique par un marché du logement qui n'a pas repris aussi rapidement qu'initialement prévu et par un assouplissement des conditions financières seulement à la mi-juin 2024.

Tableau 68 : Evolution des droits d'enregistrement

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions d'euros	348,0	360,2	485,3	485,4	232,5	197,1	255,4	332,8	426,4	462,1
variation en %	-3,0%	3,5%	34,7%	0,0%	-52,1%	-15,2%	29,6%	30,3%	28,1%	8,4%

Source chiffres : Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

²⁸ Procès-verbal de la réunion du 8 octobre 2024 de la Commission de l'Exécution budgétaire.

Selon les prévisions pour 2025, les droits d'enregistrement devraient s'élever à 225,4 millions d'euros, soit une progression de 29,6% (58,3 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2024. L'administration fiscale prévoit pour l'année 2025 une augmentation des prix immobiliers d'environ 3% ainsi qu'une hausse du nombre des transactions immobilières autour de 20%.

Les travaux de prévision pour l'exercice 2025 ont été élaborés en considérant principalement deux facteurs, à savoir :

- Premièrement, le prolongement de l'assouplissement de la politique monétaire de la BCE initialement entamé en juin 2024.

Selon le Statec²⁹, l'effet d'une baisse des taux d'intérêt directeurs de la BCE ne se ferait sentir qu'en 2025 avec un taux à court terme en dessous de 3%. Néanmoins, des diminutions de taux entraînant un retour à des taux très faibles, comme constaté sur la période après la crise financière de 2008 et 2009, ne sont pas prévues.

- Deuxièmement, l'effet positif des diverses mesures de soutien introduites par le gouvernement luxembourgeois afin de lutter contre la crise du logement et visant à stimuler l'offre de logements ainsi qu'à soutenir les particuliers dans l'acquisition ou la location d'un logement.

En plus, des mesures de relance du marché du logement actuellement en vigueur, il y a lieu de considérer l'annonce du ministre des Finances lors de la présentation du projet de budget 2025, en date du 9 octobre 2024, concernant la réduction de moitié (50%) de la base imposable des droits d'enregistrement et de transcription sur les acquisitions qui passe ainsi de 7% à 3,5% pour les actes notariés signés entre le 1^{er} octobre 2024 et le 30 juin 2025³⁰.

Cet allègement fiscal est introduit en vue de relancer le secteur de la construction et plus précisément les ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA). Cette mesure s'applique à la fois aux biens existants et aux nouvelles constructions (VEFA) lorsque l'achat immobilier concerne une résidence principale, alors que pour les investisseurs la baisse de la base taxable des droits d'enregistrement s'applique uniquement aux nouvelles constructions (VEFA).

Néanmoins, il convient de relever que selon l'administration fiscale, la mesure susmentionnée n'a pas pu être prise en compte dans les prévisions des recettes de droits d'enregistrement.

Enfin, les prévisions pluriannuelles des recettes de droits d'enregistrement prévoient une progression moyenne de 22,3% sur la période 2026 à 2028 sous l'effet notamment d'un nouvel

²⁹ Projet de budget 2023 (page 13).

³⁰ Projet de budget 2025, Projet de loi budgétaire, Art. 5 Modification de la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement (page 121).

assouplissement attendu des conditions financières sous forme de baisses successives des taux directeurs, ainsi que du fait que les mesures de soutien « Logement » relatives au crédit d'impôt « Bëllegen Akt » prennent fin en 2024.

5.3.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés

Hausse de 5,5% des accises sur les cigarettes et le tabac à fumer

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a lancé le programme « MPOWER » pour aider les pays à lutter contre le tabagisme en proposant six stratégies clés :

1. Monitor : surveiller la consommation de tabac et les politiques de prévention ;
2. Protect : protéger les non-fumeurs ;
3. Offer : offrir de l'aide pour arrêter de fumer ;
4. Warn : mettre en garde contre les méfaits du tabagisme ;
5. Enforce : faire respecter l'interdiction de la publicité en faveur du tabac, de la promotion et du parrainage ;
6. Raise : augmenter les taxes sur le tabac.

Selon l'OMS, la mesure la plus efficace pour lutter contre le tabagisme consiste à s'attaquer au portefeuille des consommateurs.

En France, le « Programme national de lutte contre le tabac 2023 – 2027 » aspire à promouvoir une génération sans tabac d'ici 2032. Les différentes hausses actées des droits d'accises découlent d'une démarche volontariste du gouvernement pour des raisons de santé publique.

En Belgique, le gouvernement fédéral intensifie également la lutte contre le tabagisme. A partir du 1^{er} janvier 2025, il sera interdit d'exposer du tabac de manière visible dans les magasins. En vue d'une « génération sans tabac », le conseil des ministres a approuvé toute une série de nouvelles mesures comme la réduction des points de vente et un élargissement de la liste des lieux publics où il est interdit de fumer. La hausse continue des taxes sur les produits du tabac fait également partie intégrante de cette campagne.

Les Pays-Bas sont à l'avant-garde de la lutte antitabac. Le rapport de l'OMS (WHO report on the global tobacco epidemic, 2023) souligne que les progrès réalisés témoignent de l'engagement politique du gouvernement dans la lutte contre le tabagisme et constituent un excellent exemple pour d'autres pays. Afin de promouvoir un avenir sans fumée, les Pays-Bas vont augmenter progressivement et significativement les taxes d'accises sur le tabac. Il est envisagé

de porter le prix du paquet de cigarettes à 47 euros en 2040. Ce seuil paraît élevé mais correspond aux coûts médicaux et sociaux qu'engendre le tabagisme.

Au Luxembourg, le Plan National de Lutte contre le Tabagisme (PNLT) a expiré en 2020. Le PNLT 2016-2020 prévoyait « une évaluation externe finale en 2020, qui permettra de faire le point sur les résultats atteints et non atteints, ainsi que sur les points critiques à intégrer dans le PNLT suivant ». Une telle évaluation n'a à ce stade pas été publiée et un nouveau PNLT n'a pas été annoncé. L'accord de coalition 2023-2028 précise que les différents programmes nationaux « feront l'objet d'un contrôle de qualité et d'une analyse d'efficacité » et « seront prolongés en fonction des résultats de cette analyse ».

Lors de la présentation du projet de budget 2025 en date du 9 octobre 2024, le ministre des Finances a annoncé une hausse de 5,5% des accises sur les cigarettes et le tabac à fumer. Dans un article paru le 11 octobre 2024 sur le site de la Chambre des députés, il est mentionné que « dans un souci de santé publique, l'objectif des autorités est de jouer sur une hausse des prix des paquets les plus accessibles afin de décourager notamment les jeunes de l'achat tout en générant des recettes. » Ainsi, dès 2025 le prix du paquet le moins cher devrait augmenter de 5,20 euros à 5,50 euros. Alors que d'autres pays mettent en œuvre des hausses significatives des droits d'accises dans le but de décourager la consommation de tabac et de protéger la santé publique, cette mesure semble constituer une initiative ponctuelle plutôt qu'une stratégie de lutte à moyen terme contre le tabagisme.

En effet, eu égard aux augmentations substantielles pratiquées par certains pays voisins, cette hausse aura un impact négligeable sur la consommation. L'absence d'un plan de lutte actualisé et formel contre le tabagisme souligne le caractère unidimensionnel de cette décision, qui ne favorise pas une approche cohérente et intégrée visant à atteindre des objectifs mesurables.

Par conséquent, l'accroissement de 5,5% des accises ne relève pas d'une politique clairement définie (objectifs → moyens → résultats), mais se limite à alimenter les recettes fiscales sans pour autant ambitionner une réelle diminution de la demande. La Cour est d'avis que les recettes de la vente de tabac devraient être mises en relation avec les coûts médicaux et sociaux qu'engendre le tabagisme.

Progression des recettes relatives aux droits d'accises sur les tabacs manufacturés

Les recettes relatives aux droits d'accises sur les tabacs manufacturés enregistrent une progression prononcée depuis plusieurs années. En effet, depuis 2022, le total des recettes provenant des ventes de tabac dépasse les recettes émanant des accises perçues sur le carburant. Fin 2023, ces recettes ont dépassé pour la première fois le seuil du milliard d'euros. Selon les prévisions actuelles de l'Administration des douanes et accises, ces recettes vont se chiffrer à 1,4 milliard d'euros pour l'exercice 2024. Cette augmentation des ventes de cigarettes et de tabac à fumer

résulte principalement d'un écart croissant entre les prix pratiqués au Luxembourg et dans les pays limitrophes, ce qui stimule les ventes aux non-résidents.

Le « Conjoncture Flash Août 2024 » du Statec mentionne qu'au cours des derniers mois, les tarifs des produits du tabac ont connu une hausse considérable dans plusieurs pays de la zone euro. En juillet, les Pays-Bas ont affiché l'augmentation la plus marquée avec 38% sur un an, suivis par la Belgique (+22%), la Lettonie (+13%) et le Luxembourg (+9,5%). Cette tendance est principalement due à une élévation des taxes sur le tabac dans ces pays. Au Luxembourg, tout comme en France (+8,5%), l'évolution des tarifs du tabac au cours de l'année écoulée se situe autour de la moyenne européenne, qui est de +8,3%. Cependant, le prix d'un paquet de cigarettes est encore nettement plus élevé en France et en Belgique (environ 12 euros pour un paquet classique de 20 cigarettes), comparativement à 9 euros aux Pays-Bas et 8 euros en Allemagne, tandis que le prix demeure relativement bas au Luxembourg autour de 6 euros. L'écart avec les pays voisins s'est sensiblement amplifié au cours des dernières années, ce qui continuera de dynamiser les achats des non-résidents. En 2024, un paquet de cigarettes est en moyenne deux fois moins cher au Luxembourg qu'en France et en Belgique, 50% moins cher qu'au Pays-Bas et 33% moins cher qu'en Allemagne.

En ce qui concerne l'Allemagne, le prix moyen d'un paquet de cigarettes est relativement faible et se situe proche du coût pratiqué au Grand-Duché. Cette tarification à bas prix est justifiée entre autres, en se référant au trafic illicite de cigarettes, notamment le commerce transfrontalier illégal. Les cigarettes sont souvent importées de certains pays limitrophes, comme la Pologne ou la République tchèque, où les prix des produits du tabac sont nettement inférieurs en raison d'un taux d'imposition moins élevé et de réglementations moins strictes. Cela incite certaines personnes à acheter des cigarettes à bas prix et à les revendre illégalement en Allemagne. Le trafic illicite conduit à une concurrence déloyale pour les fabricants et les détaillants allemands qui respectent la législation en vigueur. Par conséquent, le gouvernement allemand maintient une position conservatrice dans l'application du taux de ses droits d'accise. Cette attitude impacte, selon les responsables de l'ADA, la marge de manœuvre du Luxembourg et explique en partie son niveau de taxation relativement faible.

Rappelons que la directive européenne 2020/262 du 19 décembre 2019 établissant le régime général d'accise définit les limites applicables pour les produits soumis à accise acquis par un particulier pour ses besoins propres et transportés du territoire d'un Etat membre vers le territoire d'un autre Etat membre. Ainsi, chaque personne peut ramener jusqu'à 800 cigarettes (4 cartouches), 400 cigarillos, 200 cigares et 1 kg de tabac à fumer dans son pays d'origine. De plus, la directive précise que les Etats membres ont la possibilité d'autoriser le transport de volumes distincts mais que ceux-ci ne peuvent toutefois pas être inférieurs aux quantités énumérées ci-dessus.

La France a néanmoins imposé des règles plus restrictives³¹ en ayant mis en place une limite de 200 cigarettes (1 cartouche), 100 cigarillos, 50 cigares et 250 gr de tabac à fumer sur les importations en provenance de pays membres de l'UE. S'appuyant notamment sur la directive européenne en vigueur, le Conseil d'Etat français a relevé que ces seuils n'étaient pas en conformité avec les règles fixées par l'UE en la matière. Un décret publié le 29 mars 2024 a supprimé cette limite. L'abolition de ces seuils limitatifs imposés depuis 2020 est susceptible d'attirer des acheteurs français provenant de régions plus éloignées et ainsi accroître les quantités vendues au Luxembourg dans un avenir proche.

La forte progression des ventes de cigarettes et de tabac à fumer devrait se poursuivre. D'après les projections de l'Administration des douanes et accises, une croissance continue des ventes est escomptée au cours des prochaines années, portant les recettes de 1,6 milliard d'euros en 2025 à 1,9 milliards d'euros en 2028.

Tableau 69 : Evolution des accises sur les tabacs manufacturés

	Compte général 2023	Budget voté 2024	Compte prévisionnel 2024	Projet de budget 2025	Variation CP 2024/ PB 2025
Cigarettes					
en millions de pièces	4.442	4.500	4.900	5.000	2,0%
en millions d'euros	627	649	700	797	13,8%
Tabac à fumer					
en tonnes	6.158	6.200	6.500	6.650	2,3%
en millions d'euros	398	411	425	488	14,8%

Source chiffres : Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Le compte général provisoire 2023 affiche une progression de 34,2% par rapport à 2019 (1.133 millions de pièces) pour les ventes de cigarettes et de 61,8% (2.353 tonnes) pour le tabac à fumer, ce qui correspond à des plus-values de 205 millions d'euros respectivement de 194 millions d'euros. L'année 2019 représente l'année de référence pour comparer l'évolution récente des recettes d'accises à leur niveau d'avant pandémie.

³¹ Article 51 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Tableau 70 : Evolution des droits d'accises – Comparaison au niveau d'avant crise COVID-19

	Variation Compte général 2019 / Compte général 2023		Variation Compte général 2019 / Compte prévisionnel 2024	
Cigarettes				
en millions de pièces	1.133	34,2%	1.591	48,1%
en millions d'euros	205	48,6%	278	65,9%
Tabac à fumer				
en tonnes	2.353	61,8%	2.695	70,8%
en millions d'euros	194	95,1%	221	108,3%

Source chiffres Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Les tableaux ci-dessous représentent les consommations totales de cigarettes et de tabac à fumer au cours des années 2019 à 2028. En 2024, la quantité vendue de cigarettes devrait s'élever à 4.900 millions de pièces, soit une hausse considérable de 48,1% (1.591 millions de pièces) par rapport à 2019. La consommation totale de tabac à fumer s'affichera quant à elle à 6.500 tonnes pour l'année 2024, ce qui correspond à une augmentation de 70,8% (2.695 tonnes) par rapport à 2019.

Tableau 71 : Consommation totale de cigarettes

Cigarettes	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions de pièces	3.309	3.270	3.628	4.037	4.442	4.900	5.000	5.100	5.200	5.300
variation en %	10,3%	-1,2%	11,0%	11,3%	10,0%	10,3%	2,0%	2,0%	2,0%	1,9%

Source chiffres : Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 72 : Consommation totale de tabac à fumer

Tabac à fumer	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en tonnes	3.805	4.210	4.672	5.361	6.158	6.500	6.650	6.850	7.000	7.150
variation en %	2,9%	10,6%	11,0%	14,7%	14,9%	5,6%	2,3%	3,0%	2,2%	2,1%

Source chiffres : Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Les prévisions pluriannuelles des ventes de cigarettes montrent une relative stabilité puisqu'une croissance de 2% est prévue pour les années 2025 à 2027, suivie d'une légère diminution à 1,9% en 2028.

L'analyse des prévisions pour la vente de tabac à fumer révèle une même tendance avec une croissance de 2,3% en 2025 et de 3% en 2026 avant d'amorcer une légère décélération à 2,2% en 2027 et à 2,1% en 2028.

Concernant les recettes relatives aux droits d'accises sur les tabacs manufacturés, il est à souligner que celles-ci s'élèveront à 1.125 millions d'euros pour l'année 2024. Il s'agit d'une augmentation de 9,8% par rapport à l'année 2023.

Selon ces prévisions, les recettes relatives aux ventes de cigarettes vont s'élever à 700 millions d'euros en 2024 progressant ainsi de 65,9% (278 millions d'euros) par rapport à 2019. En ce qui concerne le tabac à fumer, les recettes sont censées s'établir à 425 millions d'euros au 31 décembre 2024 ce qui correspond à une progression de 108,3% (221 millions d'euros) par rapport à l'année 2019.

Tableau 73 : Recettes d'accises sur consommation totale de cigarettes

Cigarettes	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions d'euros	422	423	473	541	627	700	797	849	891	934
variation en %	10,8%	0,2%	11,8%	14,4%	15,9%	11,6%	13,9%	6,5%	4,9%	4,8%

Source chiffres : Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 74 : Recettes d'accises sur consommation totale de tabac à fumer

Tabac à fumer	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions d'euros	204	240	275	327	398	425	488	521	545	570
variation en %	6,3%	17,6%	14,4%	19,1%	21,7%	6,8%	14,8%	6,8%	4,6%	4,6%

Source chiffres : Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Selon le projet de budget 2025, des recettes de 796,7 millions d'euros provenant des droits d'accises sur la vente de cigarettes sont prévues, soit une hausse de 96,7 millions d'euros (13,8%) par rapport à l'exercice 2024. La consommation de cigarettes est censée augmenter de 100 millions de pièces, portant le total de pièces vendues à 5.000 millions en 2025, soit une hausse de 2,0% en comparaison avec 2024. Les prévisions pluriannuelles tablent sur une progression de 100 millions de pièces pour 2026, 200 millions de pièces pour 2027 et 300 millions de pièces pour 2028.

La consommation de tabac à fumer est estimée à 6.650 tonnes en 2025, soit une progression de 100 tonnes (2,3%) par rapport au compte prévisionnel 2024. Les recettes perçues en termes de droits d'accise sur le tabac à fumer prévoient 487,7 millions d'euros en 2025, ce qui correspond à une hausse de 62,7 millions d'euros (14,8%) par rapport à l'année 2024. Les prévisions pluriannuelles envisagent une progression de 200 tonnes pour 2026, 350 tonnes pour 2027 et 500 tonnes pour 2028.

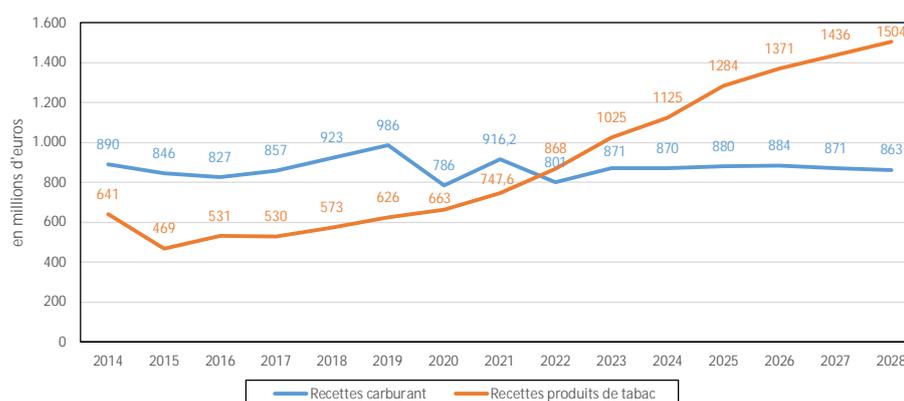
Tableau 75 : Evolution des accises sur les tabacs manufacturés et le carburant

	Compte général 2023	Budget voté 2024	Compte prévisionnel 2024	Projet de budget 2025	Variation CP 2024/ PB 2025
Cigarettes					
en millions de pièces	4.441,9	4.500,0	4.900,0	5.000,0	2,0%
en millions d'euros	626,9	648,6	700,0	796,7	13,8%
Tabac à fumer					
en tonnes	6.157,7	6.200,0	6.500,0	6.650,0	2,3%
en millions d'euros	398,1	411,0	425,0	487,7	14,8%
Essence					

	Compte général 2023	Budget voté 2024	Compte prévisionnel 2024	Projet de budget 2025	Variation CP 2024/ PB 2025
en millions de litres	518,2	530,0	550,0	560,0	1,8%
en millions d'euros	278,6	290,8	301,7	313,6	3,9%
Diesel					
en millions de litres	1.383,0	1.325,0	1.290,0	1.250,0	-3,1%
en millions d'euros	592,4	584,1	568,7	566,7	-0,4%

Source chiffres : Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 76 : Evolution des accises sur les tabacs manufacturés et le carburant



Source chiffres : Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Au Luxembourg, le tabac et le carburant ont longtemps été considérés comme des biens complémentaires dans la mesure où ils ont souvent été achetés ensemble. La Cour note que ce phénomène a pu être observé durant la période de 2016 à 2019. Depuis l'émergence du COVID-19, cette relation ne s'observe plus.

Lors de son avis sur le projet de loi 8383 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024, la Cour avait exposé pour la première fois la relation entre l'évolution de ces deux catégories d'accises. Dans sa note de conjoncture 1, publiée le 19 juin 2024, le Statec a également confirmé le reflux des ventes de carburant. Les projections pluriannuelles de l'ADA confirment cette tendance.

En effet, les ventes de carburants semblent de plus en plus sous pression, notamment en vue de l'objectif intermédiaire qui consiste à réduire de 55% d'ici à 2030 par rapport à 2005 les émissions de gaz à effet de serre attribuées au Luxembourg au titre du règlement (UE) 2018/842. Le secteur du transport routier international joue un rôle crucial dans la dynamique des ventes

de carburants au Grand-Duché. Historiquement, le diesel luxembourgeois était attractif pour les transporteurs en raison de son prix compétitif.

A la suite de l'introduction de la taxe CO₂ au 1^{er} janvier 2021 et en raison de la politique fiscale adoptée par la Belgique et la France, incluant des mécanismes de remboursement partiel des droits d'accises sur le carburant professionnel, cette attractivité a diminué. Il est à noter que la Belgique n'applique pas de taxe CO₂ sur les carburants à ce stade. Confronté à cette concurrence fiscale, le différentiel de prix sur le carburant comparé aux pays limitrophes est devenu moins intéressant. Cette évolution a entraîné des répercussions indirectes sur les ventes de tabac au Luxembourg. De fait, le déplacement des achats de carburant vers d'autres pays a contribué au découplage des ventes de ces deux biens.

En ce qui concerne les recettes issues de la vente des produits de tabac, une hausse continue est observée depuis l'année 2017. Rien n'indique qu'il y aura un retournement de cette tendance dans les années à venir. Les prix pratiqués au Luxembourg se situent largement en-dessous des niveaux actuellement en vigueur dans les pays avoisinants.

En 2022 les recettes liées aux ventes de produits de tabac dépassaient de 77 millions d'euros les recettes émanant des droits d'accises perçus sur le carburant. Pour l'année 2023 cette différence se chiffrait à 154 millions d'euros. Les prévisions pour 2024 prévoient un écart de 185 millions d'euros.

5.3.2.2.5. Accises sur le carburant

Le Luxembourg s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) conformément aux objectifs de l'Accord de Paris sur le climat de 2015.

Vu l'importance du secteur du transport et étant donné qu'il s'agit du secteur émettant le plus de CO₂, des actions ciblées dans ce domaine représentent le plus grand potentiel de contribution aux objectifs nationaux d'atténuation du changement climatique. En 2021, le secteur du transport était responsable de plus de 60% des émissions³². Une spécificité importante de ce secteur est que la majorité des émissions correspondantes est générée par des non-résidents. Plus précisément, près de deux tiers des ventes de carburant sont destinées à des transporteurs internationaux ainsi qu'à des personnes privées en transit ou résidant dans la région frontalière.

La loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat vise l'objectif à long terme de la neutralité climatique, qui consiste à atteindre « zéro émissions nettes » au Luxembourg d'ici 2050 au plus tard. L'objectif intermédiaire consiste à réduire de 55% d'ici à 2030 par rapport à 2005

³² Source : Statec : Analyses N°03 11/2023 « Simulation de la transition énergétique de l'économie luxembourgeoise ».

les émissions de gaz à effet de serre attribuées au Luxembourg au titre du règlement (UE) 2018/842. En exécution de la loi précitée, des objectifs climatiques sectoriels ont été fixés par voie de règlement grand-ducal³³ pour cinq secteurs jusqu'au 31 décembre 2030. Parmi ces secteurs figure celui des transports. Afin d'atteindre les objectifs nationaux, près de 200 mesures ont été fixées par les ministères lors de la récente mise à jour du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat du Luxembourg pour la période 2021-2030. Le PNEC a été mis à jour par le Conseil de gouvernement en date du 17 juillet 2024. Celui-ci prévoit la hausse continue du prix du dioxyde de carbone de 5 euros par tonne de CO₂ chaque année jusqu'en 2026. Au 1^{er} janvier 2025, la taxe passera à 40 euros par tonne de CO₂.

La Cour souhaite souligner l'importance de la taxe CO₂ dans le cadre de la politique climatique du Luxembourg. Il s'agit d'un outil essentiel visant à réduire la consommation de combustibles fossiles et à encourager la transition énergétique. Selon la Cour, la diminution de consommation de combustibles fossiles illustre l'efficacité de la taxe CO₂ pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et atténuer le changement climatique. La baisse des ventes de carburants, particulièrement du diesel professionnel, indique que les consommateurs et les entreprises adaptent leurs comportements face au signal-prix envoyé.

Certes, cette transition entraîne une baisse des recettes fiscales pour le budget de l'Etat mais cette moins-value fiscale doit être appréhendée dans un contexte plus large des bénéfices à long terme. L'inaction face au changement climatique entraînerait des coûts économiques et sociaux bien plus élevés, en raison notamment de la multiplication des catastrophes naturelles qui en découlent.

A ce propos, la Cour renvoie au chapitre « 2.1. L'enjeu financier de l'inaction climatique » de son avis sur le projet de budget 2022. En somme, la taxe CO₂ doit être considérée non pas comme une contrainte mais comme un investissement dans un avenir durable. Elle remplit son rôle de dissuasion contre l'utilisation excessive des combustibles fossiles, contribuant ainsi à la transition vers des solutions énergétiques plus propres et renouvelables. Ce changement est crucial pour bâtir une économie résiliente face aux défis environnementaux actuels.

Il est à noter que les recettes générées par la taxe CO₂ sont employées de façon équitable pour financer des mesures climatiques et de transition énergétique ainsi que des mesures de compensation sociale en faveur des ménages à faible revenu.

³³ Règlement grand-ducal du 22 juin 2022 déterminant les allocations d'émissions de gaz à effet de serre annuelles pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2030 des secteurs visés à l'article 5 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat.

Le Luxembourg n'atteindra ses objectifs fixés au niveau européen dans le domaine de la protection du climat que sous la condition d'un renforcement des mesures à court terme dans le domaine de la vente et de l'exportation des carburants.

Tableau 77 : Evolution des accises sur le carburant

	Compte général 2023	Budget voté 2024	Compte prévisionnel 2024	Projet de budget 2025	Variation CP 2024/PB 2025
Essence					
en millions de litres	518,2	530,0	550,0	560,0	1,8%
en millions d'euros	278,6	291,0	301,8	313,6	3,9%
Diesel					
en millions de litres	1.383,0	1.325,0	1.290,0	1.250,0	-3,1%
en millions d'euros	592,4	584,0	568,7	566,7	-0,4%

Source chiffres : Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Au cours de l'année 2024, les prix pétroliers sont restés volatils sur fond de conflits et d'incertitudes géopolitiques. La guerre en Ukraine, le conflit au Moyen-Orient ainsi que l'extension et le durcissement des coupes de production par « l'OPEC » ont conduit à une volatilité accentuée des prix du « Brent ». Le conflit entre l'Etat d'Israël et le Hamas s'est étendu à l'Iran, ce qui entraîne des risques géopolitiques accrus pour le marché pétrolier. La région représente un tiers du commerce mondial du pétrole par voie maritime.

Les politiques fiscales mises en place par la Belgique et la France à la suite de la hausse considérable des prix des produits pétroliers en 2022, accordent des remboursements partiels des droits d'accises sur le diesel professionnel. En conséquence, le carburant au Luxembourg est devenu moins compétitif par rapport à celui des pays voisins et a vu son attrait diminuer.

Comme prévu, l'introduction à partir du 1^{er} janvier 2021 de la taxe CO₂ (20 euros par tonne) a également conduit au recul des ventes de biens soumis au régime des accises. A noter que la taxe CO₂ est passée de 30 euros par tonne en 2023 à 35 euros par tonne au 1^{er} janvier 2024 suivant l'article 4 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

Ainsi le compte général provisoire 2023 affiche un recul de 36,5% (-796 millions de litres) pour le gasoil et une progression de 6,4% (31 millions de litres) pour l'essence par rapport à 2019, ce qui se traduit par une moins-value des recettes d'accises de 166 millions d'euros pour le gasoil et par une augmentation de 51 millions d'euros pour l'essence. L'année 2019 sert d'année de

référence pour comparer l'évolution récente des recettes d'accises à leur niveau d'avant-pandémie.

Les tableaux ci-dessous représentent les consommations totales de diesel et d'essence au cours des années 2019 à 2028. En 2024, la quantité vendue de gasoil est estimée à 1.290 millions de litres, soit une baisse considérable de 40,8% (-889 millions de litres) par rapport à 2019. Il est à noter que les recettes afférentes n'atteignent pas les prévisions budgétaires, notamment en raison de la perte de compétitivité par rapport aux pays voisins. Le maintien de cette tendance reste néanmoins dépendant des actions politiques mises en œuvre par ces pays. En Belgique, la taxe carbone sur les carburants n'est toujours pas effective. Cependant, une nouvelle tarification carbone entrera en vigueur au sein de l'Union européenne en début 2027 avec comme effet d'augmenter le prix des combustibles fossiles dans le secteur du transport.

On observe à travers une diminution des quantités vendues de diesel professionnel que la taxe CO₂ porte ses fruits. Comme le démontre le tableau ci-dessous, la consommation totale de diesel a diminué progressivement au cours des cinq dernières années. Le recul des ventes de gazole est également lié au fait que le parc de voitures diesel soit en déclin. Les immatriculations de véhicules diesel au Luxembourg sont passées d'environ 185.000 à la fin 2023 à quelque 172.000 en septembre 2024. En revanche, la croissance de la vente d'essence semble être justifiée par l'augmentation constante du nombre de voitures hybrides immatriculées qui affichent une progression de 6.600 unités sur la même période (source Statec conjoncture flash octobre 2024). Il est à noter que les ventes de voitures fonctionnant exclusivement à l'essence ont également connu une hausse de 1.300 unités.

L'électromobilité au Luxembourg poursuit son essor, porté par des subventions et le renforcement des avantages fiscaux pour l'acquisition de voitures de fonction à zéro émission. Selon des analyses du Statec, les voitures purement électriques représentaient près de 25% des nouvelles immatriculations au Luxembourg sur les dix premiers mois de l'année 2023.

Tableau 78 : Consommation totale de diesel

Diesel	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions de litres	2.179	1.719	1.712	1.462	1.383	1.290	1.250	1.200	1.160	1.130
variation en %	1,9%	-21,1%	-0,4%	-14,6%	-5,4%	-6,7%	-3,1%	-4,0%	-3,3%	-2,6%

Source chiffres : Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

En ce qui concerne les quantités vendues d'essence, les prévisions de l'ADA tablent sur 550 millions de litres pour l'année 2024, soit une augmentation de 12,9% (63 millions de litres) par rapport à l'année de référence 2019. L'ADA se réfère dans ses calculs à des estimations pluriannuelles sur les allocations d'émissions annuelles de gaz à effet de serre arrêtées par le règlement grand-ducal du 22 juin 2022³⁴. Selon les dires des responsables de l'ADA, les quantités vendues devraient plafonner dans les années à venir.

Tableau 79 : Consommation totale d'essence

Essence	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions de litres	487	373	439	458	518	550	560	570	580	590
variation en %	8,7%	-23,4%	17,7%	4,3%	13,1%	6,2%	1,8%	1,8%	1,8%	1,7%

Source chiffres : Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Les tableaux qui suivent affichent l'évolution des recettes d'accises liées aux ventes de diesel et d'essence pour la période de 2019 à 2028. Les recettes relatives aux ventes de gazole routier sont estimées à 569 millions d'euros en 2024 et diminuent ainsi de 24,9% (-189 millions d'euros) par rapport à l'année de référence 2019. Alors que les recettes émanant des ventes de diesel ont augmenté de 20 millions d'euros en 2023 par rapport à 2022, les quantités vendues ont connu quant-à-elles une baisse de 79 millions de litres pour la même période. L'année 2023 constitue un tournant dans l'évolution des recettes fiscales provenant des ventes de diesel, qui affichent une tendance à la baisse.

En ce qui concerne l'essence, les recettes au 31 décembre 2024 sont estimées à 302 millions d'euros, affichant une progression de 32,5% (74 millions d'euros) par rapport à 2019.

³⁴ Règlement grand-ducal du 22 juin 2022 déterminant les allocations d'émissions de gaz à effet de serre annuelles pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2030 des secteurs visés à l'article 5 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat.

Tableau 80 : Recettes d'accises sur consommation totale de diesel

Diesel	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions d'euros	758	610	690	572	592	569	567	559	540	526
variation en %	5,9%	-19,5%	13,1%	-17,1%	3,5%	-3,9%	-0,4%	-1,4%	-3,4%	-2,6%

Source chiffres : Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 81 : Recettes d'accises sur consommation totale d'essence

Essence	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
en millions d'euros	228	176	226	229	279	302	314	325	331	337
variation en %	10,1%	-22,8%	28,5%	1,2%	21,8%	8,2%	4,0%	3,5%	1,8%	1,8%

Source chiffres : Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 82 : Evolution des droits d'accises après introduction de la taxe CO₂

	Variation Compte général 2019 / Compte général 2023		Variation Compte général 2019 / Compte prévisionnel 2024	
Essence				
en millions de litres	31	6,4%	63	12,9%
en millions d'euros	51	22,4%	74	32,5%
Diesel				
en millions de litres	-796	-36,5%	-889	-40,8%
en millions d'euros	-166	-21,9%	-189	-24,9%

Source chiffres Administration des douanes et accises (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour 2024, le droit d'accise dénommé « taxe CO₂ » qui a remplacé le produit de la contribution changement climatique prélevé sur les carburants, annonce une recette estimée à 282,1

millions d'euros, soit une hausse de 19,1% (45,2 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2023.

Selon le projet de budget 2025, des recettes de diesel avoisinant les 566,7 millions d'euros sont prévues, soit une baisse de 2,0 millions d'euros (-0,3%) par rapport à l'exercice 2024. La consommation de diesel est censée diminuer de 40 millions de litres, soit une baisse de 3,1% par rapport à l'exercice 2024. Les prévisions pluriannuelles tablent sur une décroissance de 50 millions de litres pour 2026, 90 millions de litres pour 2027 et 120 millions de litres pour 2028.

La consommation d'essence devrait s'établir à 560 millions de litres en 2025, soit une progression de 10 millions de litres (1,8%) par rapport au compte prévisionnel 2024. Les recettes d'essence se chiffrent à 314 millions d'euros en 2025, soit une hausse de 12 millions d'euros (4,0%) par rapport à 2024.

En conclusion, la diminution rapide des quantités vendues de diesel professionnel, conjuguée à un plafonnement attendu des ventes d'essence à moyen terme, pose un défi pour assurer la pérennité des recettes fiscales au Luxembourg. Face à cette situation préoccupante, il est essentiel d'agir dès à présent, sans attendre que des alternatives de financement ne se présentent. Dans ce contexte, il paraît primordial de miser sur le développement de la taxation verte, qui serait susceptible non seulement de générer de nouvelles sources de revenus, mais également promouvoir les objectifs de résilience et de soutenabilité environnementale.

5.3.2.2.6. Evolution de certaines recettes fiscales au Luxembourg et ressources fiscales alternatives

Contexte actuel

➤ Taxe CO₂ et recettes fiscales éphémères

En 2021, le Luxembourg a introduit une taxe CO₂ dans le but de signaler aux consommateurs les coûts environnementaux associés aux combustibles fossiles et d'encourager un changement dans leurs habitudes de consommation. Bien que cette mesure ait initialement permis de stabiliser les recettes fiscales en absorbant une partie de la perte liée à la réduction des quantités vendues, il est essentiel de reconnaître que cette source de revenus est vouée à diminuer à mesure que le pays vise la neutralité carbone d'ici 2050. En effet, avec la restriction progressive de l'utilisation des combustibles fossiles, les recettes provenant des accises sur ces produits vont inévitablement s'éroder.

➤ Risques associés aux recettes de tabac

Les recettes provenant de la vente de produits du tabac continuent de croître de manière significative.

Les ventes de cigarettes, en particulier, constituent une source de revenus importante de l'Etat. D'après les projections de l'ADA, environ 4,9 milliards de cigarettes devraient être écoulées en 2024, générant près de 700 millions d'euros de recettes. Les experts anticipent une nette augmentation des ventes des produits du tabac dans les années à venir. Les prévisions estiment que les recettes atteindraient 1,4 milliards d'euros en 2024, 1,6 milliards en 2025, et pourraient s'élever à 1,9 milliards d'euros d'ici 2028. Cependant, le recours et la dépendance à cette ressource fiscale comporte des risques. Au niveau européen, une forte pression est exercée pour renforcer la lutte contre le tabagisme afin de promouvoir des générations sans tabac. Faire abstraction de ce risque serait imprudent, car les initiatives anti-tabac pourraient entraîner une baisse substantielle des recettes fiscales dans un avenir proche.

Ressources fiscales alternatives

Dans une perspective d'action proactive, il est crucial que le gouvernement s'attèle dès à présent à explorer des ressources fiscales alternatives. Les recettes découlant des combustibles fossiles et du tabac ne sont pas viables à long terme et ne s'inscrivent pas dans une vision d'avenir. Au-delà des préoccupations de nature environnementale et de santé publique, de potentielles dispositions de la Commission européenne en matière de fiscalité du tabac accentuent l'urgence d'agir. La Commission propose d'imposer l'interdiction du tabac sur le plan européen et s'est fixé comme objectif de viser une « génération sans tabac » d'ici 2040, aspirant à ce que moins de 5% de la population consomme du tabac.

➤ Taxation du sucre en France

La France a introduit une taxe sur les boissons sucrées en 2012 sous l'appellation de « taxe soda ». Cette taxe vise à réduire la consommation de boissons contenant des sucres ajoutés, en réponse aux préoccupations croissantes concernant l'obésité et les problèmes de santé publique liés à une consommation excessive de sucre.

Les boissons sucrées concernées par cette taxe incluent les sodas, les boissons énergétiques et d'autres boissons non alcoolisées contenant des sucres ajoutés. Le montant de la taxe est calculé en fonction du volume de sucre présent dans la boisson, ce qui incite les fabricants à réduire la teneur en sucre de leurs produits pour diminuer le coût majoré par la taxation.

Au fil des années, cette taxe a été affinée pour accroître son efficacité. En 2018, une réforme a introduit un système d'imposition progressive basé sur la teneur en sucre. Cela signifie que les boissons contenant plus de sucre sont taxées à un taux plus élevé, créant ainsi un signal-prix plus fort pour inciter à la reformulation de la composition de ces produits et à la promotion d'alternatives plus saines.

Dans le cadre du budget 2025 et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, l'Assemblée nationale a adopté en date du 4 novembre 2024 deux mesures en ce sens. La première renforce une taxe déjà en place sur les boissons sucrées, tandis que la seconde, inédite en France, institue une taxe sur les sucres ajoutés dans les produits transformés.

Les effets de cette taxe ont été analysés, démontrant une réduction de la consommation de boissons très sucrées et poussant certaines entreprises à modifier leurs recettes pour réduire les niveaux de sucre afin d'adapter leur offre à la demande croissante de produits plus sains. Cette approche a également incité d'autres pays à adopter des mesures similaires dans le cadre de leurs stratégies de santé publique.

En effet, la France n'est pas en avance sur ce sujet. Depuis le début du siècle, plusieurs pays à travers le monde ont adopté une taxe sur le sucre dans le but de lutter contre l'obésité et d'améliorer la santé publique.

➤ **La fiscalité nutritionnelle**

La Cour des comptes recommande d'évaluer l'opportunité de l'introduction d'une fiscalité nutritionnelle au Luxembourg, notamment par le biais d'une taxation des produits nocifs pour la santé. L'objectif de cette mesure serait double. Elle permettrait d'une part, de générer des recettes fiscales supplémentaires et contribuerait d'autre part, à lutter contre des problèmes de santé publique, tels que l'obésité et certaines maladies chroniques.

La fiscalité nutritionnelle privilégierait une approche réglementaire visant à adopter des comportements alimentaires plus sains par le biais de taxes sur certains produits, notamment sur les boissons sucrées et les aliments riches en graisses ou en sucre.

➤ **Avantages de la fiscalité nutritionnelle**

- Promotion de la santé publique :

L'un des principaux objectifs de la fiscalité nutritionnelle est de réduire la consommation de produits nocifs pour la santé, en incitant les consommateurs à adopter des habitudes alimentaires plus saines. En surtaxant les aliments sucrés et hautement transformés, le gouvernement pourrait contribuer à diminuer le taux d'obésité et les maladies associées, comme le diabète et les maladies cardiovasculaires.

- Réduction des coûts de santé :

En favorisant une alimentation plus saine, la fiscalité nutritionnelle permettrait de réduire les dépenses de santé publique. Moins de cas de maladies liées à une mauvaise

alimentation entraînerait une diminution des coûts associés aux traitements médicaux et aux soins de santé.

- Encouragement à la reformation des produits :

Les entreprises, confrontées à une taxe sur le sucre sont souvent incitées à reformer leurs produits pour réduire leur teneur en sucre et en graisses. Cela peut conduire à une offre de produits alimentaires plus sains sur le marché, enrichissant ainsi le choix des consommateurs.

- Sensibilisation du public :

La mise en place d'une fiscalité nutritionnelle peut également jouer un rôle éducatif en sensibilisant le public aux effets néfastes des excès de sucre et de graisses dans l'alimentation. Cela peut encourager les consommateurs à prendre des décisions plus éclairées concernant leur alimentation.

- Augmentation des recettes fiscales :

L'instauration d'une fiscalité nutritionnelle permettrait au gouvernement de générer des recettes fiscales supplémentaires.

Ces recettes pourraient être allouées à des programmes de santé publique, tels que des campagnes de sensibilisation à la nutrition, l'amélioration de l'accès à des aliments sains et le financement de soins de santé préventifs.

- Evolution des modèles de consommation :

A long terme, une fiscalité nutritionnelle efficace pourrait transformer les habitudes de consommation. Bien que les recettes fiscales seraient susceptibles de diminuer à mesure que les consommateurs adoptent des choix alimentaires plus sains, cela serait compensé par les économies réalisées dans les dépenses de santé publique, réduisant ainsi la pression sur la sécurité sociale.

En guise de conclusion, la Cour estime que le Luxembourg doit repenser en partie sa politique fiscale en s'éloignant des recettes découlant de la vente de combustibles fossiles et du tabac, qui sont de plus en plus incompatibles avec les objectifs de santé publique et de soutenabilité fiscale et environnementale. En agissant de la sorte et en adoptant une approche proactive pour diversifier ses ressources fiscales, le Luxembourg pourra assurer une stabilité financière à long terme tout en répondant aux défis de santé publique et environnementaux.

5.3.3. Fiscalité verte

5.3.3.1. Généralités

Lors de la 21^e conférence des parties signataires de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)³⁵ de 1992, dite « COP21 », 196 parties (195 pays ainsi que l'Union européenne) ont approuvé l'accord de Paris, un traité juridiquement contraignant dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Ce dernier abandonne pour la première fois la division rigide entre les pays industrialisés et les pays en développement.

Contrairement au Protocole de Kyoto³⁶, qui expirait en 2020 et n'engageait que quelques pays industrialisés³⁷ à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre (ci-après GES) (37 pays industrialisés plus l'Union européenne (UE)³⁸), l'accord de Paris oblige tous les pays signataires à assumer une responsabilité commune, mais différenciée, et est dès lors globalement plus efficace.

Afin d'atteindre l'objectif global fixé dans l'accord de Paris, à savoir limiter l'augmentation de la température moyenne mondiale bien en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels tout en poursuivant les efforts pour limiter l'augmentation de la température à 1,5°C au-dessus des niveaux préindustriels, les Etats se sont engagés à établir des plans d'action climatique, appelés contributions déterminées au niveau national (ci-après CDN).

Par le biais de leurs CDN, les pays précisent les actions qu'ils entreprendront pour réduire les GES, ainsi que les mesures prévues afin d'améliorer leur résilience face aux effets du changement climatique.

A partir de 2020, les pays renforcent leurs actions contre le changement climatique en présentant un plan d'action révisé, fondé sur un « mécanisme d'ambition », pour une durée de cinq ans (Article 4, paragraphes 3 et 9 de l'accord de Paris).

³⁵ La Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a été adoptée en 1992 au sommet de la Terre à Rio de Janeiro au Brésil reconnaissant de manière officielle le phénomène et les enjeux du réchauffement planétaire. Son objectif est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute « perturbation anthropique dangereuse du système climatique ».

³⁶ Le Protocole de Kyoto, premier traité international juridiquement contraignant, a été adopté le 11 décembre 1997. Après un processus de ratification complexe, il est entré en vigueur le 16 février 2005. Il a été adopté par 191 pays ainsi que par l'UE (192 parties au total).

³⁷ Le Protocole de Kyoto n'obligeait pas les pays en développement, y compris des émetteurs majeurs comme la Chine et l'Inde, à réduire leurs émissions à effet de serre (GES). Le Protocole inclut un mécanisme de mise en œuvre ainsi qu'un marché mondial d'échange de quotas d'émissions.

³⁸ Voir Annexe B du Protocole de Kyoto : <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf>.

Afin d'évaluer les progrès accomplis³⁹, un bilan mondial sera réalisé tous les cinq ans dès l'année 2023 (Article 14 de l'accord de Paris).

A l'échelle européenne, un mois après que le Parlement européen ait déclaré l'état d'urgence climatique le 28 novembre 2019, la Commission européenne a présenté une feuille de route environnementale, le Pacte vert pour l'Europe (communément appelé « European Green Deal ») dont l'objectif principal est de faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre à l'horizon de 2050.

Le Pacte vert retient une nouvelle politique européenne qui vise une transition écologique juste et inclusive dans le but de transformer l'Union européenne (UE) en une économie à croissance verte, moderne et compétitive utilisant les ressources naturelles de manière efficace.

Au moyen de sa première « loi européenne sur le climat » (règlement (UE) 2021/1119) du 30 juin 2021, l'UE a inscrit dans la législation européenne l'objectif intermédiaire de la réduction domestique des émissions nettes de GES d'au moins 55% d'ici 2030 (par rapport aux niveaux de 1990) et l'objectif contraignant de neutralité climatique à l'horizon de 2050.

Depuis, l'UE a adopté le paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 » (Fit for 55) qui regroupe un ensemble de propositions visant à atteindre l'objectif à l'horizon 2030.

Dans le cadre du bilan mondial (« global stocktake ») de l'accord de Paris, la Commission européenne évalue les performances de tous les Etats membres en matière de neutralité climatique et d'adaptation au changement climatique sur une période de cinq ans à compter de 2023. Elle examine également la cohérence des mesures prises au niveau européen et national pour atteindre les objectifs fixés.

Au niveau national, la fiscalité verte représente un levier économique important pour atteindre les différents objectifs climatiques nationaux, à moyen⁴⁰ et long terme, dans le cadre des engagements internationaux et européens susmentionnés.

Suivant « le plan pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance » du 15 juillet 2020 de la Commission européenne⁴¹ : « un système fiscal bien conçu jouera un rôle important pour accompagner la transition écologique. L'utilisation de la fiscalité en tant

³⁹ Premier bilan mondial de 2023 : <https://unfccc.int/topics/global-stocktake>.

⁴⁰ L'article 4 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat fixe pour le Luxembourg l'objectif global de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 55% d'ici 2030 par rapport aux niveaux de 2005 dans tous les secteurs exclus du système d'échange de quotas d'émission (SEQUE-UE). Conformément au règlement grand-ducal du 22 juin 2022 fixant les quotas annuels d'émission de gaz à effet de serre pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2030 pour les secteurs visés à l'article 5 (« objectifs climatiques sectoriels ») de ladite loi, les objectifs de réduction par rapport à l'année de référence se composent comme suit : 57% pour le secteur des transports, 45% pour l'industrie, 64% pour les bâtiments, 20% pour l'agriculture et 40% pour la gestion des déchets : https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2021/07-juillet/22-objectifs-climatiques-sectoriels.html.

⁴¹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 15 juillet 2020 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0312>.

qu'instrument politique contribuera à la réalisation de l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 ainsi que d'autres objectifs environnementaux du pacte vert pour l'Europe. Dans le même temps, les budgets publics bénéficieront de recettes fiscales publiques supplémentaires pour financer des investissements intelligents en faveur d'une transition écologique. Les taxes environnementales contribuent à donner les bons signaux de prix et les incitations appropriées aux producteurs, aux utilisateurs et aux consommateurs afin d'encourager une consommation moins polluante et de participer à la croissance durable. Elles peuvent également offrir la possibilité de réduire les taxes et impôts dans d'autres domaines, notamment sur le travail, et si les recettes destinées à une protection sociale appropriée sont préservées, elles peuvent se révéler être une solution avantageuse pour tous qui permettrait de relever à la fois les défis liés à l'environnement et à l'emploi. »

La Cour pour sa part a argué en faveur d'une fiscalité verte dans son rapport spécial concernant la mise en application du Protocole de Kyoto et a fait le point dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour les exercices 2014 et 2020.

Après une introduction aux définitions et à la méthodologie de la fiscalité verte et des taxes environnementales, également appelées « écotaxes », la Cour se penchera sur les mesures nationales en matière de fiscalité environnementale contenues dans le premier Plan national intégré énergie-climat du Luxembourg pour la période 2021-2030 (PNEC), qui constitue la feuille de route pour atteindre les objectifs climatiques nationaux du Luxembourg à l'horizon 2030.

Ainsi, la Cour présente dans ce qui suit les taxes de ce type actuellement en vigueur au Luxembourg et compare les recettes fiscales y relatives à la moyenne européenne, ainsi qu'à certains Etats membres de l'Union européenne (UE) en s'appuyant sur les recommandations de la Commission européenne (CE), du Conseil européen et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Enfin, d'autres modèles d'application de taxes environnementales sont présentés ci-dessous.

5.3.3.2. Définitions et méthodologie

La fiscalité verte utilise des signaux de prix pour influencer le comportement des acteurs économiques dans le sens de la protection de l'environnement, en encourageant les pratiques durables (par des allègements fiscaux), en pénalisant la pollution (« principe du pollueur-payeur »), en réduisant la consommation d'énergie et en promouvant les technologies propres.

Les instruments de la fiscalité verte comprennent les taxes, les exonérations fiscales, les crédits d'impôt et les subventions.

Depuis 2007, le principe du pollueur-payeur, adopté par l'OCDE en 1972, est une pierre angulaire de la politique environnementale de l'UE (article 191, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'UE - TFUE). Cette approche découle de l'observation que les ressources naturelles sont limitées, que leur utilisation ainsi que la production de déchets et d'émissions polluantes ont un coût pour la collectivité et l'environnement.

L'instrument fiscal de la taxe environnementale peut être utilisé en vue de mettre en œuvre le principe selon lequel le pollueur doit supporter les coûts de la prévention et de la lutte contre la pollution. En ciblant les pollueurs, elle vise à internaliser les coûts externes, à corriger les défaillances du marché et à améliorer l'efficacité économique.

En effet, une taxe environnementale se caractérise par son impact sur le coût des activités ou le prix des produits ayant un impact négatif sur l'environnement, ce qui correspond à une « internalisation de l'externalité négative⁴² ».

Selon le Système de comptabilité économique et environnementale – comptabilité des écosystèmes (SCEE-CE), une taxe constitue un paiement obligatoire, sans contrepartie, en espèces ou en nature, effectué par des unités institutionnelles aux unités gouvernementales.

La taxe environnementale⁴³ se définit comme étant : « une taxe dont l'assiette est une unité physique (ou une approximation d'une unité physique) de quelque chose qui a un impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement, et qui est considérée comme une taxe par le SEC 95. »⁴⁴

Aux fins de l'analyse, les taxes environnementales sont classées en quatre catégories principales selon la base de données de l'OCDE et conformément au règlement (UE) n°691/2011 : les taxes sur l'énergie (y compris les combustibles pour le transport), les taxes sur le transport (hors combustibles pour le transport), les taxes sur la pollution et les taxes sur les ressources.

Suivant le règlement (UE) n°125/2022 modifiant les Annexes I à V du règlement (UE) n° 691/2011, les Etats membres doivent fournir une ventilation des taxes environnementales pour :

- Les taxes sur le CO₂ du Système d'échanges de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE)⁴⁵ ;

⁴² Effet indirect négatif d'une activité économique sur un tiers ou sur l'environnement, comme la pollution de l'air ou de l'eau.

⁴³ Définition utilisée dans le cadre statistique de l'UE et définie à l'article 2 du règlement (UE) n° 691/2011, point 2 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32011R0691>.

⁴⁴ Définition identique à celle du système de comptabilité nationale de 2008 et le manuel de statistiques de finances publiques de 2014, sans mention du SEC 95.

⁴⁵ Le Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) constitue un pilier central de la politique climatique de l'UE. Mis en œuvre en 2005 dans le cadre du protocole de Kyoto, ce dispositif s'applique aux installations de production d'électricité, aux installations industrielles, de transformation ainsi qu'au transport aérien intra-européen. Initialement instauré par la directive 2003/87/CE, modifiée à plusieurs reprises, le SEQE-UE fut transposé dans le droit luxembourgeois par la loi modifiée du 23 décembre 2004, désormais abrogée et remplacée par la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat. Ce système sera renforcé et élargi, visant des réductions d'émissions de CO₂ plus ambitieuses et incluant de nouveaux secteurs. En 2027, un « SEQE-UE 2 » sera introduit pour couvrir les émissions de CO₂ provenant des combustibles fossiles utilisés dans le transport routier (carburants routiers), dans le chauffage des bâtiments (combustibles de chauffage), dans le

- Les autres taxes sur le CO₂⁴⁶.

5.3.3.3. Le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat

Les Plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat (ci-après PNEC), introduits par le règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat adopté en 2019 dans le cadre du « paquet énergie propre pour tous les Européens », « sont des outils nécessaires pour renforcer la planification stratégique des politiques de l'énergie et du climat »⁴⁷.

Ces plans définissent la manière dont les pays de l'UE abordent les cinq dimensions de l'union de l'énergie : décarbonisation, efficacité énergétique, sécurité énergétique, marché intérieur de l'énergie, et recherche, innovation et compétitivité.

Conformément à l'article 9, paragraphe (1) du règlement susmentionné, les Plans s'étendent sur une période de dix ans. Les Etats membres ont transmis leurs projets pour leurs premiers PNEC, couvrant la période de 2021 à 2030, avant la fin 2018, suivis des versions finales en 2019.

En 2023, ces premiers plans ont été révisés par des projets de mise à jour, suivant les paragraphes (1) et (2) de l'article 14 dudit règlement afin de répondre aux objectifs renforcés du Pacte vert⁴⁸ de la loi européenne sur le climat, du paquet « Ajustement à l'objectif 55⁴⁹ » et du plan REPowerEU⁵⁰. Les PNEC mis à jour intégrant les nouvelles données et tenant compte des recommandations de la Commission européenne ont été soumis par les Etats membres en 2024.

secteur de la construction (gazole utilisé sur les chantiers ou à d'autres fins non routiers), ainsi que sur certains sites industriels non couverts par le SEQE-UE principal (combustibles et carburants industriels).

⁴⁶ En ce qui concerne les taxes sur le carbone, la Cour limite ci-après son analyse à ces taxes nationales sur le CO₂.

⁴⁷ Extrait de la communication de la Commission européenne du 18 novembre 2025 sur l'état de l'union de l'énergie.

⁴⁸ L'UE européenne vise la neutralité carbone d'ici 2050 et a renforcé son objectif de 2030, prévoyant une réduction des émissions de 55% par rapport à 1990. Cet objectif, présenté en 2020 comme contribution déterminée au niveau national (CDN) dans le cadre de l'accord de Paris, remplace l'engagement initial de réduction de 40% d'ici 2030 et de 80% à 95% d'ici 2050 par rapport à l'année de référence de 1990. En 2023, l'UE a réaffirmé cet engagement, désormais juridiquement contraignant, par le biais de sa première « loi européenne sur le climat » et a montré qu'elle était en bonne voie pour dépasser son objectif pour 2030 grâce à la mise en œuvre du paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 ».

⁴⁹ L'Union européenne a introduit le paquet législatif « Ajustement à l'objectif 55 » pour renforcer ses actions climatiques et atteindre une réduction nette des émissions de gaz à effet de serre de 55% d'ici 2030. Ce paquet inclut :

- le règlement (UE) 2023/955 instituant un Fonds social pour le climat ;
- le règlement (UE) 2023/956 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ;
- le règlement (UE) 2023/957 ayant trait à l'inclusion des activités de transport maritime dans le SEQE de l'UE ;
- la directive (UE) 2023/958 modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union et la mise en œuvre appropriée d'un mécanisme de marché mondial ;
- la directive (UE) 2023/959 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union.

⁵⁰ Le plan REPowerEU, lancé par la Commission européenne en mai 2022, vise à réduire la dépendance de l'UE aux importations de combustibles fossiles russes, en réponse à la crise énergétique provoquée par l'invasion de l'Ukraine. Il repose sur 3 axes : l'économie de l'énergie, la diversification des sources d'approvisionnement et l'accélération de la transition vers les énergies renouvelables.

Le PNEC pour la période 2021-2030, dont la première version a été adoptée le 20 mai 2020⁵¹ par le Conseil de gouvernement conformément au règlement (UE) 2018/1999, constitue la base de la politique énergétique et climatique du Luxembourg jusqu'en 2030. Le 21 juillet 2023, le Conseil de gouvernement a approuvé le projet de mise à jour du PNEC, qui a été soumis le jour même à la Commission européenne pour évaluation⁵². Le 18 décembre 2023, la Commission a publié ses recommandations.

La mise à jour du PNEC luxembourgeois, intégrant les recommandations de la Commission et prenant également en compte les orientations du programme gouvernemental 2023-2028, a finalement été adoptée par le Conseil de gouvernement le 17 juillet 2024.

En plus de l'objectif intermédiaire de réduire les émissions de GES hors SEQE-UE de 55% par rapport à 2005⁵³, la mise à jour du PNEC vise également à améliorer l'efficacité énergétique de 42%⁵⁴ en termes d'énergie finale à l'horizon 2030, par rapport au scénario de référence européen de 2007 (fourchette de -40 à -44% dans le PNEC de 2020), et à porter la part des énergies renouvelables à 37%⁵⁵ de la consommation finale brute d'énergie d'ici 2030.

L'accord de coalition 2023-2028 mentionne ce qui suit à propos du PNEC : « Le Gouvernement mettra en œuvre le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) dans sa version actualisée de manière systématique afin que le Luxembourg atteigne ses objectifs climatiques, tels que définis dans la loi y afférente. »⁵⁶

5.3.3.3.1. Mesures nationales d'ordre fiscal

Outre de nombreuses mesures stratégiques d'investissement, de promotion et de sensibilisation, le PNEC actualisé comprend quelques mesures fiscales incitatives dans le cadre de la transition verte avec les mesures N° 313 « Incitations fiscales en faveur de la rénovation énergétique de logements », N° 213 « Baisse du taux de TVA pour les installations photovoltaïques à 3% » et la mesure N° 520 « Modernisation de la bonification d'impôt pour les investissements effectués dans le cadre d'un projet de transition énergétique et écologique ».

Quatorze mesures sont des régimes d'aides (N°306-307 ; N°310-312 ; N°423 – 426 ; N°512 ; N°516-517 ; N°519 et N°822), seize mesures sont listées comme des aides (N°515 ; N°701-705 ;

⁵¹ Le Luxembourg a accusé plusieurs mois de retard dans l'élaboration de son PNEC requis pour chaque Etat membre de l'UE, dont la soumission était initialement prévue pour décembre 2019. Ce retard était en partie imputable à la pandémie de COVID-19.

⁵² La date limite fixée par la Commission européenne était juin 2023.

⁵³ Conformément aux dispositions de la loi relative au climat et à la version antérieure du PNEC.

⁵⁴ En décembre 2023, la Commission a actualisé la référence énergétique pour 2030 (passant de REF2007 à REF 2020) et a fixé la consommation finale du Luxembourg à 36.805 Gigawattheure (GWh), ce qui représente une réduction de 42% par rapport à la référence initiale (REF2007). Le Luxembourg maintient son objectif de réduction de -42% (36.949 GWh), aligné avec la fourchette de son plan initial (-40% à -44%).

⁵⁵ Passant d'un objectif initial de 25% dans le plan de 2020, à une fourchette de 35 à 37% dans le projet de mise à jour du plan, la cible a finalement été portée à 37% dans la mise à jour du PNEC.

⁵⁶ Accord de coalition 2023-2028 « Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken », page 51.

N°707-708 ; N°810 – 813 et N°815-818) et deux mesures sont indiquées comme des primes (N°706 et N°814).

Dans ce qui suit, la Cour se concentre sur les fonds et les mesures de financement des différentes dimensions indiquées dans le PNEC actualisé sous l'onglet « Politiques et mesures », sans rentrer dans les détails des nombreux régimes d'aide, primes et incitations fiscales susmentionnés :

- Fonds Climat et Energie (mesure N°103) : la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat a établi le Fonds Climat et Energie, destiné à financer les mesures nationales dans la lutte contre le changement climatique et les mesures dans les pays en développement. « (1) Le fonds est alimenté par 1° des dotations budgétaires annuelles ; 2° des dotations spécifiques à charge du budget de l'Etat ; 3° le produit de la vente de crédits d'émissions SEQUE⁵⁷ ; 4° des dons ; 5° par une partie du produit de la taxe d'accise autonome additionnelle dénommée « Taxe CO₂ » ; 6° une partie du produit de la taxe sur les véhicules routiers fixée au budget ; 7° les contributions forfaitaires et les pénalités sous le mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique. 8° les recettes de la mise aux enchères des quotas pour l'aviation. (2) Les recettes prévues aux points 2 à 8 sont portées directement en recettes au fonds. »⁵⁸
- Fonds pour une transition juste (mesure N°104) : ce fonds européen cofinance jusqu'à 50% des projets soutenant les régions les plus touchées par la transition énergétique. Au Luxembourg, il vise dans un premier temps plus particulièrement la région Sud et est mis en œuvre via les programmes FEDER⁵⁹ et FSE+⁶⁰, avec un budget national de 9,2 millions d'euros.
- La Taxe CO₂ (mesure N°105) : le Luxembourg prévoit de continuer à augmenter annuellement la taxe carbone, dénommée « Taxe CO₂ », en tant que taux maximal du droit d'accise autonome additionnel sur les produits énergétiques, de 5 euros/t CO₂ jusqu'à atteindre 45 euros/t CO₂ en 2026, en cohérence avec le futur système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQUE-UE 2) prévu pour 2027. Cette hausse

⁵⁷ Les recettes de la mise aux enchères des quotas sont réparties entre les Etats membres via une clé de répartition et entre l'UE via le Fonds d'innovation et le Fonds de modernisation (conformément à la directive 2003/87/CE). La mise aux enchères des quotas SEQUE-UE a généré plus de 200 milliards d'euros depuis 2013, dont 43,6 milliards d'euros en 2023, 33 milliards d'euros étant reversés aux Etats membres. A partir de la mi-2023, les Etats membres doivent allouer la totalité de leurs recettes SEQUE-UE (ou un montant équivalent) au soutien de la transition écologique, y compris à des mesures d'atténuation des impacts sociaux. (https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/auctioning-allowances_en)

⁵⁸ Article 15 (1) et (2) de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat.

⁵⁹ Le Fonds européen régional (FEDER) est un instrument financier de l'UE destiné à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale en réduisant les disparités entre les régions de l'Union.

⁶⁰ Le Fonds social européen (FSE) principal outil de l'UE pour investir dans le capital humain depuis 1957, soutient l'emploi et aide les individus à renforcer leurs compétences pour de meilleures perspectives professionnelles. Pour la période 2021-2027, il devient le « Fonds social européen plus » (FSE+), intégrant le FSE, l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), le Fonds d'aide aux plus démunis (FEAD), le programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et le programme « Santé », afin de renforcer la dimension sociale de l'UE.

visé à respecter les objectifs climatiques nationaux, tout en sachant que la taxe pourra être réévaluée en 2026 en fonction des projections du STATEC. Le comité interministériel pour l'action climat, assisté par un groupe de travail, surveillera l'efficacité de la taxe et son impact sur le prix des carburants par rapport aux pays voisins (avec des ajustements possibles si nécessaire). Rappelons que les activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de GES de l'UE sont exonérées de la taxe CO₂ nationale. La directive (UE) 2023/959 élargit le système européen d'échange de quotas d'émission de GES pour inclure les secteurs du bâtiment, du transport routier, ainsi que des secteurs de l'industrie de l'énergie, de l'industrie manufacturière et de la construction, non couverts par le SEQE-UE existant. Ce nouveau système distinct mais parallèle au SEQE-UE, encore connu sous le nom SEQE-UE 2 (ETS 2), débutera en 2025, avec une déclaration des émissions requise pour 2024 – 2026, et des quotas obligatoires à partir de 2027. Les Etats membres ayant déjà instauré des taxes carbone pour ces secteurs peuvent déroger temporairement à ce système jusqu'à fin 2030⁶¹, à condition de notifier leur taxe CO₂ nationale à la Commission européenne jusqu'au 31 décembre 2023 (le Luxembourg l'a notifiée en novembre 2023⁶² et doit indiquer s'il la maintient pour les années 2027 à 2030) et à condition que le niveau de leur taxe carbone nationale soit égal ou supérieur au prix moyen de mise aux enchères des quotas pour l'année de ce nouveau système d'échange de quotas d'émission de l'UE. Le deuxième marché de carbone, sans droits d'émission gratuits, fonctionnera par vente aux enchères dont une partie des recettes soutiendra les ménages et entreprises vulnérables via un fonds social pour le climat. Un mécanisme limitera la hausse des prix en libérant des quotas supplémentaires si le prix du CO₂ dépasse 45 euros par tonne. Contrairement au SEQE-UE, qui cible directement les émetteurs comme les industries et les compagnies aériennes, le SEQE-UE 2 est un système en « amont » où les fournisseurs d'énergie et distributeurs de carburants (appelés « entités réglementées ») doivent déclarer les émissions de GES liées à leurs produits, et acquérir des quotas d'émissions correspondant à leurs ventes annuelles, tout en répercutant probablement le surcoût de ces quotas sur les consommateurs. Le règlement (UE) 2023/955 du Parlement européen et du Conseil instituant un Fonds social pour le climat et modifiant le règlement (UE) 2021/1060 prévoit la création d'un Fonds social pour le climat et exige des Etats membres qu'ils présentent à la Commission européenne, au plus tard le 30 juin 2025, un plan social pour le climat détaillant les

⁶¹ Une telle dérogation concernerait uniquement l'obligation de restitution des quotas. Les autres obligations comme la détention d'une autorisation d'émettre des GES, ainsi que la surveillance et la déclaration des émissions, resteraient en vigueur pour les entités réglementées.

⁶² Selon l'exposé des motifs du projet de loi portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat. (<https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0146/133/293337.pdf>). A la suite de cette notification, la Commission européenne a indiqué que la taxe carbone du Luxembourg ne couvrirait pas encore entièrement le champ défini par la directive (UE) 2023/959. En conséquence, le Luxembourg étendra la taxe carbone au charbon, au coke et au lignite utilisés comme combustibles pour la consommation professionnelle à partir du 1^{er} janvier 2025. (Source : De Budget 2025, volume 1, page 31)

mesures envisagées (telles que l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments, la décarbonisation des systèmes de chauffage et de refroidissement, et le soutien à la mobilité à faibles émissions) pour réduire l'impact du deuxième marché de carbone sur les ménages vulnérables, les usagers vulnérables des transports et les micro-entreprises. Afin de faire face à la hausse des prix des combustibles et des carburants, les Etats membres peuvent inclure dans leurs plans des aides directes destinées aux personnes vulnérables. Ces aides doivent être limitées dans le temps, diminuer progressivement et ne pas dépasser 37,5% du coût total estimé de leur plan social respectif. Le Fonds social pour le climat au niveau de l'UE disposera d'un budget de 65 milliards d'euros de 2026 à 2032, financé par la vente de quotas d'émission du nouveau deuxième marché du carbone (SEQE-UE 2). Avec une contribution des Etats membres de 25%, le budget total sera de 86,7 milliards d'euros. Le fonds sera créé en 2026, un an avant l'introduction du nouveau marché du carbone, et sera financé la première année par la vente de 50 millions de quotas, ce qui représente environ 4 milliards d'euros.

Suivant la mise à jour du PNEC, le gouvernement décidera en 2026 s'il maintient la taxe CO₂ introduite en 2021 ou s'il la remplace par le SEQE-2, en tenant compte des avantages pour le climat et de l'impact social. Actuellement, la moitié des revenus de la taxe CO₂ nationale est destinée à des mesures de compensation sociale pour les ménages modestes (crédit d'impôt destiné aux deux quintiles inférieurs de revenus (Q1 et Q2) et augmentation de l'allocation de vie chère), tandis que l'autre moitié finance des initiatives climatiques et énergétiques (versement au fonds climat et énergie). L'extension à un nouveau système d'échange de quotas d'émission aura certainement un impact futur sur la taxe carbone, les accises et donc le budget.

- La budgétisation verte (sous-mesure de la mesure N°118) : initiée avec l'émission d'une obligation souveraine durable en 2020, la budgétisation verte intègre des critères de durabilité dans le budget national pour soutenir la transition énergétique.

Selon la mise à jour du PNEC, le Luxembourg explore d'autres moyens pour approfondir ces pratiques via le budget ordinaire, les fonds spéciaux et les marchés publics.

- Finances climatiques et durables (sous-mesure de la mesure N°118) : entre 2021 et 2025, le Luxembourg consacre 220 millions d'euros au financement climatique international pour atténuer le changement climatique et soutenir la transition.

- La Taxe sur les véhicules routiers (mesure N°419) : depuis le 1^{er} janvier 2007, la taxe sur les véhicules routiers tient compte des émissions de CO₂. La loi du 15 décembre 2020 modifiant la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement, avait pour effet d'adapter le calcul de la taxe sur la base des émissions de CO₂ selon différentes méthodes (NEDC pour les véhicules immatriculés à partir de 2001 ou WLTP pour les véhicules immatriculés pour la première fois à partir de 2021)⁶³ et en fonction du carburant utilisé.

La mise à jour du PNEC ne prévoit pour l'instant aucune modification concernant les taxes sur les véhicules routiers.

- Taxe d'immatriculation sur véhicules routiers révisée (mesure N°420) : au Luxembourg, la taxe d'immatriculation actuelle finance uniquement les frais administratifs liés à l'immatriculation des véhicules par la Société Nationale de Circulation Automobile (SNCA). D'autres pays, comme la France et la Suède, appliquent une taxe basée sur les émissions de CO₂, ce qui encourage l'acquisition de voitures à zéro émission.

La mise à jour du PNEC prévoit que le Luxembourg révisé son système de taxation en 2025 afin d'adopter un modèle similaire à celui de la France ou de la Suède, dans le but de promouvoir les véhicules électriques et d'accélérer la transition vers une mobilité à faibles émissions avant l'entrée en vigueur dans l'UE⁶⁴ de l'interdiction des nouveaux véhicules essence, diesel et hybrides en 2035. Selon le PNEC, à long terme, une taxation des véhicules électriques tenant compte de critères environnementaux et sociaux pourrait être envisagée pour assurer la viabilité du budget.

- Eurovignette (mesure N°428) : la directive 1999/62/CE modifiée relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures prévoit de taxer les véhicules de transport sur la base de leurs émissions polluantes et du nombre

⁶³ A la suite des modifications apportées à la directive 2007/46/CE, le Luxembourg a dû passer du cycle de test « New European Driving Cycle » (NEDC) au cycle de test « Worldwide Harmonised Light-Duty Vehicles Test Procedure » (WLTP) pour la mesure des émissions de CO₂ des véhicules. Le cycle NEDC utilisé auparavant ne reflétait plus correctement les émissions réelles de carburant et de CO₂. En 2017, l'UE a donc introduit le cycle d'essai WLTP par le biais du règlement (UE) 2017/1151, élaboré par la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU), qui fournit des informations plus précises et plus réalistes sur la consommation de carburant et les émissions de polluants dans des conditions standardisées. Ce nouveau cycle est obligatoire depuis le 1^{er} septembre 2017 pour tous les nouveaux types de véhicules tombant dans le champ d'application de la directive 2007/46/CE.

⁶⁴ Il s'agit du premier accord (formellement adopté par les ministres de l'énergie le 28 mars 2023) sur la première proposition du paquet climat « Ajustement à l'objectif 55 » (Fit for 55). Une dérogation pour les constructeurs de niches produisant moins de 10.000 véhicules et 22.000 camionnettes par an leur permettra de continuer à équiper leurs voitures de moteurs à combustion jusqu'en 2036. Cette dérogation profitera surtout aux marques de luxe.

de kilomètres parcourus dans l'UE plutôt que sur la base de la durée du trajet. Elle favorise les véhicules dont les émissions sont nulles ou faibles.

Selon la mise à jour du PNEC, la transposition de cette directive au Luxembourg est prévue pour la mi-2024. Une étude sera également menée afin de remplacer le système actuel de l'Eurovignette par un modèle basé sur le principe de l'« utilisateur-payeur » pour le transport de marchandises.

- Système d'échange de quotas d'émission de GES (SEQE) - aviation (mesure N°431) : la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat transpose en droit national la directive 2003/87/CE qui a introduit le système d'échange de quotas d'émission de GES (SEQE/ETS) dans l'UE. Avec la réforme des règles du SEQE applicables au secteur de l'aviation, les quotas pour l'aviation seront entièrement mis aux enchères à partir de 2026⁶⁵. Le SEQE s'appliquera aux vols intra-européens (y compris les vols vers le Royaume-Uni et la Suisse), tandis que le système « Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation » (CORSIA⁶⁶) s'appliquera de 2022 à 2027 aux vols extra-européens à destination et en provenance des pays tiers participant à CORSIA. Lorsque les émissions mondiales de l'aviation dépasseront 85% des niveaux de 2019 dans le cadre du régime CORSIA, les compagnies aériennes européennes devront compenser leur part en achetant des crédits carbone qui seront investis dans des projets de réduction des émissions dans les pays participant au système CORSIA.
- Système d'échange de quotas d'émission de GES (SEQE/ETS) (mesure N°501) : avec la réforme du système d'échange de quotas d'émission de l'UE en 2023, le système actuel, qui s'applique au secteur de l'électricité, à l'industrie manufacturière et au transport aérien pour les vols intra-européens, sera étendu à de nouveaux secteurs tels que le transport routier et la construction en 2027 (voir mesure N° 105 ci-dessus). Alors que le système précédent visait à réduire les émissions de 43% en 2030 par rapport à 2005, la réforme actuelle vise à porter cet objectif à 62% (par rapport à l'année de référence 2005). Dans ce contexte, un mécanisme de

⁶⁵ Depuis 2012, les vols au sein de l'UE sont couverts par le système d'échange de quotas d'émission (SEQE), mais la plupart de ces quotas sont actuellement attribués gratuitement aux compagnies aériennes. La révision du marché du carbone pour l'aviation, adoptée en avril 2023, prévoit une suppression progressive de ces quotas gratuits, qui prendra fin en 2026.

⁶⁶ Le mécanisme global CORSIA, adopté en 2016 par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), une sous-organisation de l'Organisation des Nations unies (ONU), vise à stabiliser les émissions de CO₂ de l'aviation internationale aux niveaux de 2019-2020. Pour compléter la suppression des quotas de CO₂ gratuits pour les vols intra-européens, la Commission a proposé d'aligner l'UE sur le mécanisme CORSIA pour les vols extra-européens, signé par 191 pays, dont les 27 Etats membres de l'UE, et qui vise à ce que les compagnies aériennes compensent et réduisent leurs émissions. Le Conseil a adopté cette proposition en décembre 2022. Toutefois, les vols soumis au SEQE-UE sont soumis à un objectif climatique plus ambitieux que les vols couverts par CORSIA.

compensation des émissions de CO₂ aux frontières⁶⁷ est également introduit afin de limiter les fuites de carbone.

5.3.3.4. Composition des recettes environnementales du Luxembourg

Les taxes environnementales au Luxembourg s'appliquent essentiellement au secteur de l'énergie, dont les taxes sur le carburant, et au secteur des transports hors carburant.

Tableau 83 : Taxes environnementales 2018-2023

(en millions d'euros)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Droits d'accises sur les huiles minérales	728,8	771,8	616,0	631,8	518,9	559,4
Taxe complémentaire prélevée sur les carburants	127,9	134,9	105,7	114,4	109,4	114,6
Droits d'accises Kyoto	62,0	79,7	69,9	0,7	0,0	0,0
Taxe CO ₂	0,0	0,0	0,0	201,1	216,5	237,0
Taxe sur les véhicules automoteurs à charges des entreprises	27,1	27,3	27,6	27,6	27,7	27,8
Taxe sur les véhicules automoteurs à charges des ménages	39,9	40,2	40,6	40,7	40,8	40,9
Taxe de prélèvement sur l'eau	9,2	10,6	5,9	8,5	9,8	8,5
Autres	16,2	13,9	11,7	15,9	14,2	10,6
Total des recettes des taxes environnementales	1.011,1	1.078,3	877,3	1.040,6	937,2	998,8
Variation annuelle en %	6,8%	6,7%	-18,6%	18,6%	-9,9%	6,6%

Source chiffres : National Tax List de l'Eurostat (aux erreurs arrondis près); Tableau : Cour des comptes

La catégorie « Autres » comprend :

- la redevance de contrôle sur le fuel domestique ;
- les droits d'accises sur les gaz liquéfiés ;
- les droits d'accises sur les produits intermédiaires ;
- la taxe supplémentaire sur l'électricité ;

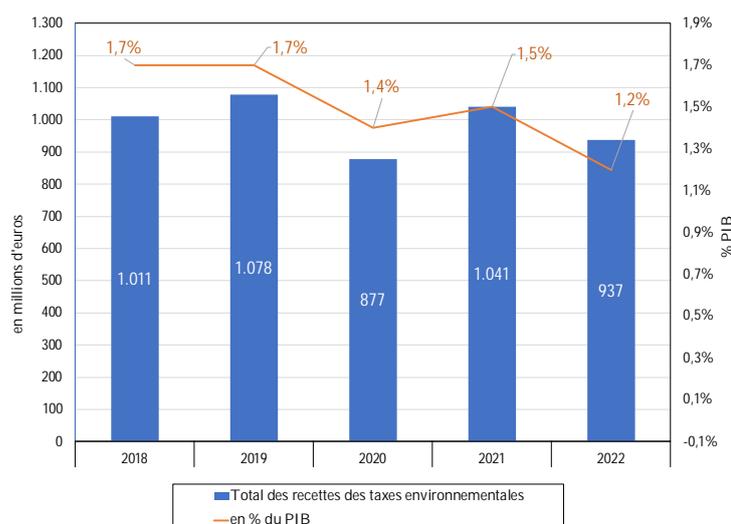
⁶⁷ Un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (« Carbon Border Adjustment Mechanism » - CBAM) sera introduit en 2023 avec une phase de transition de trois ans. Le CBAM vise à imposer un coût carbone aux importations en provenance de pays ne disposant pas d'une réglementation climatique équivalente et remplacera progressivement les quotas d'émission gratuits dans les secteurs concernés entre 2026 et 2034. Dans un premier temps, il couvrira l'électricité, le fer, l'acier, l'aluminium, le ciment, les engrais et l'hydrogène, mais il est prévu de l'étendre à d'autres produits. Ce système vise à garantir une concurrence équitable en alignant le coût du carbone des importations sur celui des produits de l'UE.

- la taxe sur la distribution d'électricité ;
- la taxe sur la production d'électricité ;
- la taxe de consommation sur le gaz naturel ;
- la taxe d'immatriculation des navires ;
- la taxe sur les bateaux ou navires de plaisance.

Le tableau ci-dessus illustre que la catégorie « droits d'accises sur huiles minérales » constitue la principale recette parmi les taxes environnementales. Celle-ci s'élève à 559 millions d'euros, soit 56% de l'ensemble des taxes de 2023.

La taxe CO₂ représente 237 millions d'euros, soit 24% du total des recettes découlant des taxes environnementales en 2023.

Graphique 84 : Evolution des taxes environnementales 2018-2022



Source chiffres : National Tax List et Recettes fiscales environnementales de l'Eurostat (aux erreurs arrondis près); Tableau : Cour des comptes

Les recettes issues de la fiscalité environnementales sont influencées par le taux de taxation et par les quantités consommées.

En 2022, les taxes environnementales se sont chiffrées à 937 millions d'euros. En comparaison avec les niveaux d'avant-crise, elles ont enregistré une baisse de 141 millions d'euros (-13,1%) par rapport à l'année de référence 2019.

En comparaison avec l'évolution du PIB, les recettes fiscales environnementales ont connu une baisse entre 2018 et 2022 en passant de 1,7% du PIB à 1,2% du PIB.

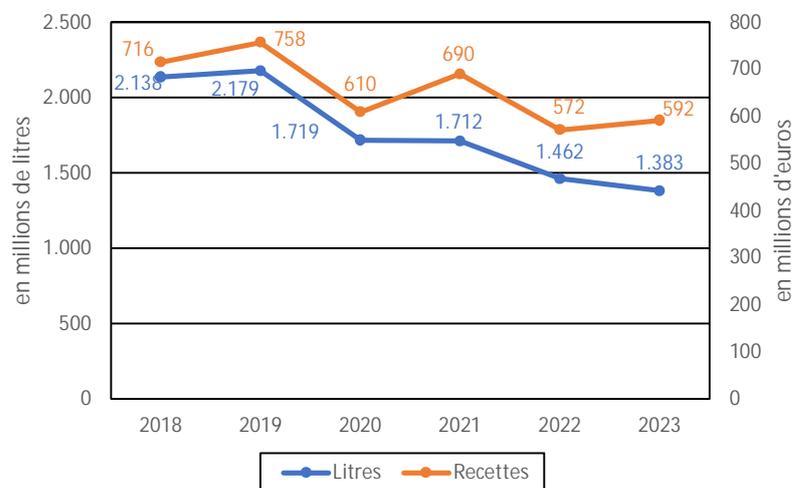
L'évolution des droits d'accises sur les huiles minérales pour la période de 2018 à 2023 se présente comme suit :

Tableau 85 : Evolution des droits d'accises sur huiles minérales 2018-2023

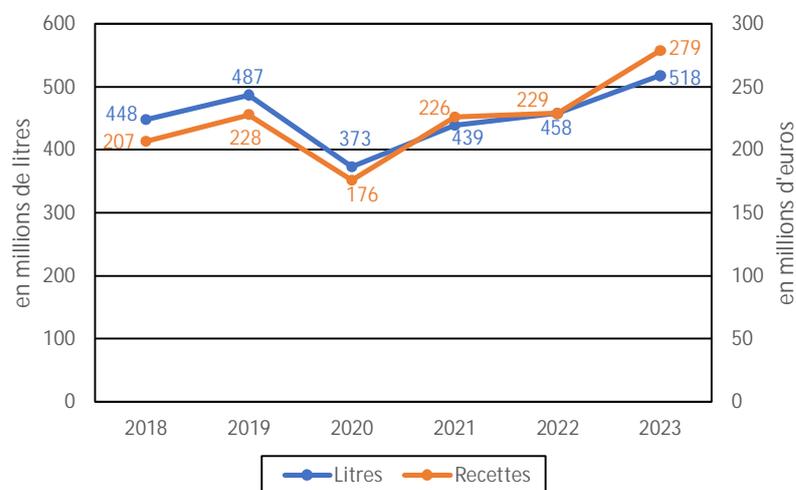
(en millions d'euros)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Droits d'accises sur huiles minérales	728,8	771,8	616,0	631,8	518,9	559,4
Variation annuelle en %	6,9%	5,9%	-20,2%	2,6%	-17,9%	7,8%
Pourcentage des droits d'accises sur les huiles minérales par rapport au total des taxes environnementales	72,1%	71,6%	70,2%	60,7%	55,4%	56,0%

Source chiffres : National Tax List et Recettes fiscales environnementales de l'Eurostat (aux erreurs arrondis près); Tableau : Cour des comptes

Alors que les droits d'accises sur les huiles minérales représentaient 72,1% du total des taxes environnementales en 2018, ils ne représentent plus que 56% en 2023. Cette évolution s'explique principalement par la baisse continue du volume de diesel professionnel vendu ces dernières années.

Graphique 86 : Evolution des huiles minérales 2018-2023 : diesel routier

Source chiffres : Rapport d'activité du ministère des Finances 2022 ; Administration des douanes et accises (aux erreurs arrondis près) ; Graphique : Cour des comptes

Graphique 87 : Evolution des huiles minérales 2018-2023 : essence

Source chiffres : Rapport d'activité du ministère des Finances 2022 ; Administration des douanes et accises (aux erreurs arrondis près) ; Graphique : Cour des comptes

Le volume des quantités vendues de gasoil a diminué considérablement depuis l'année 2021. La taxe CO₂ a produit l'effet escompté. A cela s'ajoute qu'en Belgique et en France, un remboursement partiel des accises sur le diesel professionnel est accordé ce qui rend le prix à la pompe plus abordable qu'au Luxembourg. L'achat de véhicules hybrides ou électriques ainsi que de voitures roulant à l'essence explique également la régression des ventes de diesel. Selon l'ADA, les voitures diesel immatriculées au Luxembourg ont diminué d'environ 80.000 unités au courant des sept dernières années pour atteindre 173.000 unités en circulation en août 2024.

Il faut souligner que les ventes aux particuliers ne sont pas touchées dans la même mesure par l'introduction de la taxe CO₂ et ceci tant pour l'essence que pour le diesel.

Tableau 88 : Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants 2018-2023

(en millions d'euros)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants	127,9	134,9	105,7	114,4	109,4	114,6
Variation annuelle en %	1,9%	5,5%	-21,6%	8,2%	-4,4%	4,8%

Source chiffres : National Tax List de l'Eurostat (aux erreurs arrondis près) ; Tableau : Cour des comptes

La taxe complémentaire sur le carburant, qui est également qualifiée de « contribution sociale sur le carburant », est un droit d'accises additionnel instauré par la loi modifiée du 17 juin 1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la

compétitivité des entreprises. La contribution sociale prélevée sur les ventes de carburants est destinée au financement des dépenses du Fonds pour l'emploi. La taxe est prélevée sur les produits énergétiques (essence et gasoils).

Tableau 89 : Produit de la contribution au changement climatique prélevée sur les carburants 2018-2023

(en millions d'euros)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Droits d'accises Kyoto	62,0	79,7	69,9	0,7	0,0	0,0
Taxe CO ₂	0,0	0,0	0,0	201,1	216,5	237,0
Total des recettes	62,0	79,7	69,9	201,8	216,5	237,0
Variation annuelle en %	6,8%	28,5%	-12,3%	188,8%	7,3%	9,5%

Source chiffres : National Tax List de l'Eurostat (aux erreurs arrondis près) ; Tableau : Cour des comptes

Le prélèvement Kyoto, qui faisait partie des instruments fiscaux pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre, n'est plus d'application au Luxembourg depuis 2021. Il a été remplacé par la taxe CO₂. La taxe CO₂ s'inscrit dans le cadre plus large des réglementations fiscales et environnementales. Son principal objectif est de réduire les GES en incitant les entreprises et les consommateurs à diminuer leur utilisation de combustible fossiles, notamment le diesel et l'essence. En appliquant cette taxe, le gouvernement vise à encourager une transition énergétique vers des alternatives plus durables, soutenant ainsi les engagements du pays en matière de climat et de développement durable. Alors que les droits d'accises sur les huiles minérales représentaient 72,1% du total des taxes environnementales en 2018, ils ne représentent plus que 56% en 2023. Cette évolution s'explique principalement par la baisse continue du volume de diesel professionnel vendu ces dernières années.

Tableau 90 : Recettes des taxes sur les véhicules automoteurs

(en millions d'euros)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taxe sur les véhicules automoteurs à charges des entreprises	27,1	27,3	27,6	27,6	27,7	27,8
Taxe sur les véhicules automoteurs à charges des ménages	39,9	40,2	40,6	40,7	40,8	40,9
Total des recettes	66,9	67,4	68,1	68,3	68,5	68,7
Variation annuelle en %	0,7%	0,7%	1,0%	0,2%	0,3%	0,3%

Source chiffres : National Tax List de l'Eurostat (aux erreurs arrondis près) ; Tableau : Cour des comptes

Les véhicules automoteurs circulant sur la voie publique sont soumis à une taxe annuelle. Dans le cadre de la réforme de la taxe sur les véhicules routiers en 2007 à la suite de l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement, la base de la taxation pour les véhicules automoteurs n'est plus la cylindrée du moteur, mais son volume d'émission de dioxyde de carbone. Le CO₂ étant considéré comme le composant le plus nuisible parmi l'ensemble des GES, cette taxation vise à orienter les consommateurs vers des modèles à faibles émissions de CO₂.

5.3.3.5. Comparaison européenne

En 2022, les recettes fiscales environnementales des pays de l'Union européenne représentaient 317 milliards d'euros et en moyenne, 2% du PIB de l'UE. Bien que cette proportion ait connu de légères fluctuations, elle souligne l'engagement des pays membres envers des politiques environnementales.

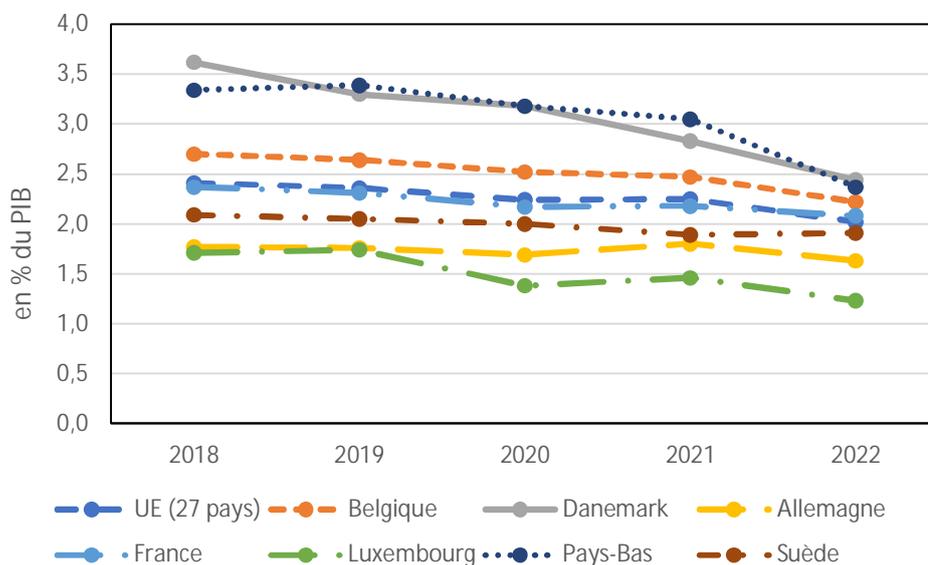
Au Luxembourg, ces recettes s'élevaient à 998,8 millions d'euros, soit 1,2% du PIB. Il s'agit d'un des niveaux les plus faibles des pays de l'Union européenne.

Le tableau et le graphique suivants reprennent l'évolution des taxes environnementales par rapport au PIB pour un certain nombre de pays de l'Union européenne.

Tableau 91 : Evolution des taxes environnementales en % du PIB

(en % du PIB)	2018	2019	2020	2021	2022
UE (27 pays)	2,4	2,4	2,2	2,3	2,0
Belgique	2,7	2,6	2,5	2,5	2,2
Danemark	3,6	3,3	3,2	2,8	2,4
Allemagne	1,8	1,8	1,7	1,8	1,6
France	2,4	2,3	2,2	2,2	2,1
Luxembourg	1,7	1,7	1,4	1,5	1,2
Pays-Bas	3,3	3,4	3,2	3,1	2,4
Suède	2,1	2,1	2,0	1,9	1,9

Source chiffres : Recettes fiscales environnementales de l'Eurostat (aux erreurs arrondis près); Tableau : Cour des comptes

Graphique 92 : Evolution des taxes environnementales en % du PIB

Source chiffres : Recettes fiscales environnementales de l'Eurostat (aux erreurs arrondis près); Tableau : Cour des comptes

Les différences de niveau des taxes environnementales doivent toutefois être interprétées avec prudence.

D'une part, de faibles recettes peuvent signifier que les taux d'imposition sont relativement bas, mais peuvent aussi découler de taux d'imposition élevés affectant le comportement des agents économiques. D'autre part, un niveau de recettes élevé peut s'expliquer par des taux d'imposition bas propices à une hausse de la consommation.

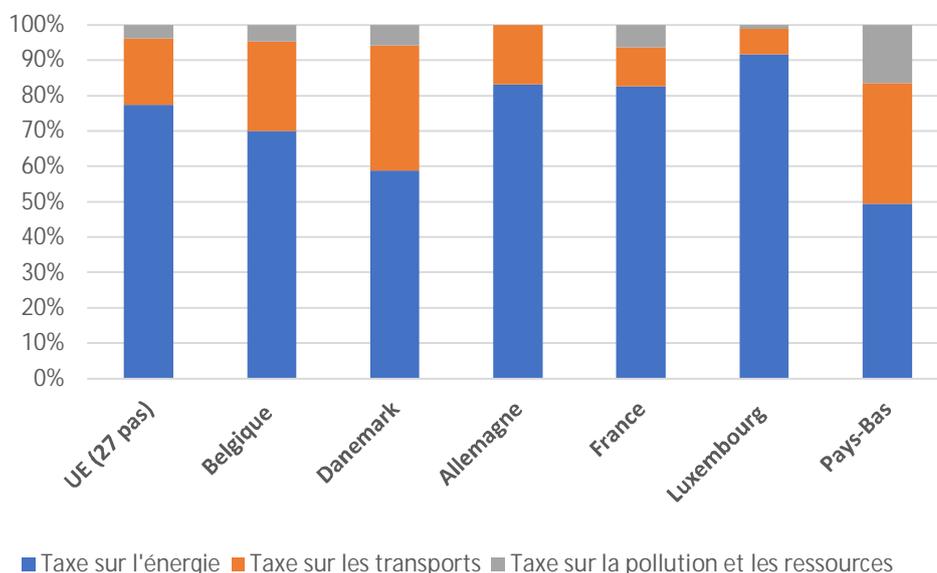
Le tableau et le graphique ci-dessous révèlent que les recettes liées aux taxes sur l'énergie représentent, dans la plupart des pays retenus, la majorité des recettes. Au Luxembourg, la part de la taxe sur l'énergie représente 92% de l'ensemble des taxes environnementales. Cette contribution s'élève à 83% en Allemagne et en France. En Belgique (70%), Danemark (59%) et aux Pays-Bas (49%), la taxe sur l'énergie est inférieure à la moyenne européenne qui est de 77%. Il importe de préciser que les taxes sur les carburants relèvent de la catégorie des taxes énergétiques.

En termes relatifs, la taxe sur le transport constitue la deuxième catégorie de taxes environnementales, englobant notamment les taxes annuelles applicables aux véhicules automoteurs. La part de la taxe sur le transport par rapport à l'ensemble des recettes environnementales du Luxembourg (7%), de la France (11%) et de l'Allemagne (17%) se situe en-dessous de la moyenne de l'Union européenne (19%). A l'inverse, la Belgique (25%), les Pays-Bas (34%) et le Danemark (59%) se situent nettement au-dessus de cette moyenne.

Tableau 93 : Taxes environnementales par catégorie en 2022 (en % du total)

	UE (27 pas)	Belgique	Danemark	Allemagne	France	Luxembourg	Pays-Bas
Taxe sur l'énergie	77%	70%	59%	83%	83%	92%	49%
Taxe sur les transports	19%	25%	35%	17%	11%	7%	34%
Taxe sur la pollution et les ressources	4%	5%	6%	0%	6%	1%	17%
Total Ecotaxes	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Source chiffres : Total des écotaxes, Taxes sur l'énergie, Taxes sur le transport et Taxes sur la pollution/ les ressources de l'Eurostat (aux erreurs arrondis près);
Tableau : Cour des comptes

Graphique 94 : Taxes environnementales par catégorie en 2022 (en % du total)

Source chiffres : Total des écotaxes, Taxes sur l'énergie, Taxes sur le transport et Taxes sur la pollution/ les ressources de l'Eurostat (aux erreurs arrondis près); Tableau : Cour des comptes

5.3.3.6. Critiques formulées à l'égard du Luxembourg

5.3.3.6.1. Les recommandations de la Commission européenne

La Commission Européenne publie régulièrement des rapports par pays, appelés « Country Reports », dans lesquels elle analyse divers aspects économiques et sociaux des Etats membres ainsi que la performance des pays en matière de croissance verte et durable, y compris les efforts pour réduire les émissions de carbone, améliorer l'efficacité énergétique, et faire progresser la transition vers les énergies renouvelables. Le rapport sur le Luxembourg a été publié en 2024.

Sous le point « la transition verte et la dépendance aux énergies fossiles » la Commission européenne a précisé que la dépendance énergétique du Luxembourg, exacerbée par sa situation géographique enclavée, pose des défis majeurs pour la durabilité de son système énergétique.

En 2022, le Grand-Duché a importé 91% de sa consommation d'énergie et a vu les combustibles fossiles constituer 77% de son mix énergétique. Alors que des progrès sont réalisés vers une transition verte, la nécessité de diversifier les sources d'énergie et de réduire la dépendance aux combustibles fossiles est plus pressante que jamais.

Le Luxembourg a su maintenir une fourniture fiable de gaz naturel et d'électricité grâce à ses partenariats stratégiques et à son infrastructure interconnectée avec ses pays voisins. Cependant, la forte dépendance aux importations d'énergie, conjuguée à une quasi-absence de production nationale, souligne la vulnérabilité du pays face aux fluctuations des prix de l'énergie sur le marché international.

En matière de progrès dans la transition écologique, le Luxembourg a élargi sa part d'énergies renouvelables, bien qu'elle demeure parmi les plus faibles de l'UE. Le pays a fait des avancées notables en matière d'efficacité énergétique, en particulier dans le secteur des services, tandis que le secteur résidentiel doit encore rattraper son retard. De plus, le Luxembourg est confronté à des défis en matière de pollution et de pertes de biodiversité dues à l'agriculture intensive et au développement urbain.

Pour contrer les hausses de prix de l'énergie, le gouvernement a mis en œuvre des mesures d'aide temporaires, notamment dans le cadre du Solidaritéitspak. Ces mesures doivent être ciblées et temporaires afin de préserver le signal de prix énergétique, sans entraver la transition vers des pratiques plus durables.

La progression vers un système de transport durable est en cours et se traduit par une extension continue du parc de véhicules électriques. En 2023, 5,6% des voitures particulières au Luxembourg étaient des véhicules électriques à batterie, et le pays a installé 2.120 points de recharge accessibles au public. Cependant, le transport routier continue de représenter 86% du transport de passagers et de fret, soulignant la nécessité d'accroître les investissements dans le transport ferroviaire.

Le secteur financier luxembourgeois incarne à la fois un risque et une opportunité par rapport à la transition verte. Bien que la taille de ce secteur puisse contribuer positivement à l'action climatique, la dépendance aux décisions d'institutions financières étrangères pourrait entraver les efforts en faveur du développement durable au Luxembourg.

Le Grand-Duché présente des lacunes en matière de compétence et éducation. Le pays fait face à des pénuries de compétences dans des secteurs clés, entravant sa capacité à progresser vers une économie à zéro émission nette. Les inadéquations entre les besoins de compétences et le marché du travail doivent être comblées par des politiques de reconversion professionnelle orientées vers la transition verte.

En ce qui concerne les objectifs et perspectives d'avenir, le Luxembourg s'est engagé à atteindre son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre conformément au Règlement (UE) 2023/857, en visant une réduction de 30% par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030. Des efforts supplémentaires seront nécessaires pour améliorer les performances en matière de biodiversité, d'économie circulaire et d'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel.

En conclusion, bien que le Luxembourg ait réalisé des progrès dans sa transition écologique, il demeure essentiel d'intensifier les efforts dans plusieurs domaines pour garantir une durabilité à long terme. Cela inclut la diversification des sources d'énergie, l'amélioration des infrastructures de transport et la mobilisation des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs établis. En adressant ces défis avec une approche stratégique et proactive, le Luxembourg peut non seulement renforcer la résilience de son système énergétique, mais aussi assurer un avenir durable et inclusif à ses citoyens.

5.3.3.6.2. Les recommandations du Conseil européen

Dans ses considérants, le Conseil de l'Union européenne souligne que le système énergétique du Luxembourg est marqué par une forte dépendance aux importations et aux combustibles fossiles. En 2022, le taux de dépendance aux importations d'énergie primaire a atteint 91%. Malgré cela, le Grand-Duché a réalisé des progrès dans le développement des énergies renouvelables, avec une capacité totale installée de production atteignant 782 MW en 2023, soit une augmentation de 13,5% par rapport à l'année précédente.

Malgré cette croissance, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie reste parmi les plus faibles de l'UE. Afin d'améliorer cette situation, le Luxembourg doit renforcer ses investissements dans les infrastructures énergétiques, notamment pour moderniser et étendre son réseau électrique. Bien qu'aucun goulot d'étranglement majeur ne soit prévu à court terme, ces investissements seront cruciaux pour accompagner la transition vers un système énergétique plus durable.

La rénovation du parc immobilier existant constitue un autre aspect essentiel de cette transition. Le secteur résidentiel, en particulier, détient un potentiel significatif en matière d'économies d'énergie, représentant la deuxième source d'économies cumulatives potentielles d'ici 2030, avec un potentiel total de réduction de 20,8% (en GWh). Actuellement, environ 89% des logements continuent d'utiliser des systèmes de chauffage alimentés par des combustibles fossiles, soulignant l'urgence d'une transition vers des systèmes plus durables.

Pour atteindre ses objectifs énergétiques à l'horizon 2030, le Luxembourg doit envisager une révision à la hausse des mesures en place. Ces objectifs incluent la production de 25% de l'énergie à partir de sources renouvelables et la réduction de la consommation finale d'énergie de 40 à 44% par rapport aux niveaux de 2007.

Le secteur du transport routier demeure le principal contributeur aux émissions de gaz à effet de serre. La gestion du trafic pèse non seulement sur l'économie, mais également sur la durabilité environnementale. Bien que le Luxembourg ait déjà adopté plusieurs initiatives pour promouvoir la mobilité durable, des initiatives supplémentaires soutenues par des politiques ciblées seraient nécessaires pour réduire la dépendance à l'égard du pétrole et limiter les émissions de gaz à effet de serre.

En conclusion, le Conseil de l'Union européenne recommande que le Luxembourg concentre ses efforts, d'ici 2025, sur l'investissement dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables afin de diminuer sa dépendance aux combustibles fossiles. Il est également crucial de promouvoir l'électrification des transports et d'améliorer les réseaux et infrastructures de transport public. Ces mesures contribueront à bâtir un système énergétique plus résilient et durable pour le Luxembourg tout en s'acquittant de ses engagements en matière de transition verte.

5.3.3.6.3. Les recommandations de l'OCDE

5.3.3.6.3.1. Examens environnementaux de l'OCDE – Luxembourg 2020

Ce rapport évalue les performances environnementales du Luxembourg depuis le dernier examen en 2010. La Cour est consciente du fait que certaines choses ont évolué depuis l'année 2020, toutefois, elle estime que la plupart des recommandations sont toujours d'actualité.

L'évaluation et les recommandations ci-dessous présentent les principales conclusions de l'examen des performances environnementales du Luxembourg par l'OCDE, ceci en vue d'aider le pays à progresser vers ses objectifs et engagements internationaux concernant l'environnement.

Jusqu'à l'année 2020, la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre (GES) ont montré une tendance à la hausse, ce qui a souligné la nécessité de renforcer les mesures pour réduire les émissions de GES de 55% à l'échéance 2030 par rapport à 2005, et d'atteindre la neutralité climatique en 2050. Des efforts supplémentaires sont également requis pour éliminer les sources de pollution locale et réduire l'exposition aux particules fines, qui reste proche des valeurs limites. Parallèlement, le pays doit respecter les plafonds d'émissions pour les oxydes d'azote, les composés organiques volatils et l'ammoniac, tout en consolidant les progrès réalisés dans la gestion des déchets, des matières premières et de l'eau.

Le Luxembourg encourage la valorisation des déchets et l'utilisation de matières premières secondaires. Cependant, le rythme des progrès semble ralentir, ce qui pourrait compromettre l'atteinte des objectifs de recyclage pour 2030, ainsi que la mise en œuvre de la stratégie « Luxembourg Zéro Déchets » orientée vers l'économie circulaire. Une extension de la responsabilité élargie

des producteurs et l'exploitation de synergies avec le développement des écotecnologies sont essentielles.

Repenser l'économie vers un modèle plus durable nécessitera une cohérence accrue dans les politiques publiques et des contrôles renforcés. Comme dans d'autres pays, garantir cette cohérence en matière de croissance verte et de développement durable demeure un défi, en particulier dans les domaines de la fiscalité, des transports, du logement et de l'agriculture. Actuellement, le Luxembourg utilise peu son système fiscal pour promouvoir des objectifs environnementaux. La fiscalité sur les combustibles routiers constitue la principale source de revenus fiscaux liés à l'environnement, mais le signal-prix du carbone reste parmi les plus bas en Europe.

Néanmoins, des efforts ont été entrepris pour redresser la situation, comme l'annonce d'une tarification spécifique du carbone à partir de 2021, qui s'appliquera aux produits pétroliers et au gaz naturel avec un prix initial de 20 euros la tonne de CO₂. L'augmentation progressive des taux de taxation des carburants depuis 2019 constitue également un pas dans la bonne direction, mais ces mesures pourraient ne pas suffire à freiner la consommation de carburants par les non-résidents. Une harmonisation des taxes sur les carburants avec celles des pays voisins, et un alignement du taux d'accise sur le diesel avec celui de l'essence, pourraient générer des avantages en termes d'émissions de GES, de pollution de l'air et de congestion routière.

Malgré son statut d'économie parmi les plus dynamiques au sein de l'OCDE, le Luxembourg doit accélérer ses efforts pour diversifier son économie afin de tendre vers un modèle plus durable et inclusif, qui place le bien-être des personnes et la protection de l'environnement au centre des décisions politiques.

Le système fiscal luxembourgeois, bien qu'il ne soit pas encore entièrement axé sur les objectifs environnementaux, dispose d'une certaine marge de manœuvre pour atteindre un verdissement accru. Les recettes fiscales liées à l'environnement proviennent principalement des taxes sur les produits énergétiques, dont plus de 90% découlent de la vente des carburants routiers.

Cette dépendance aux revenus provenant de la vente des carburants, qui génèrent également des coûts environnementaux et sanitaires considérables, souligne la nécessité d'une réforme fiscale plus large. Le Luxembourg doit envisager l'augmentation progressive de la taxation des produits énergétiques comme un reflet des coûts environnementaux et sociaux associés à leur utilisation.

5.3.3.6.3.2. Etudes économiques de l'OCDE – Luxembourg 2022

L'OCDE a procédé à une étude économique portant sur le Luxembourg en 2022. Le rapport examine les moyens mis en œuvre par le Grand-Duché pour verdir son économie. L'OCDE a également évalué les principaux risques associés à la transition écologique.

Le Luxembourg a établi des objectifs climatiques ambitieux afin d'accélérer sa transition vers la neutralité carbone d'ici 2050. Ces objectifs, cependant, requièrent des efforts significatifs d'atténuation, notamment en raison de l'interruption de la transition écologique ces dernières années. La spécificité de son économie implique une attention particulière aux secteurs des transports et du logement. Pour réussir cette transition, un changement radical des comportements des ménages est crucial, en particulier en ce qui concerne le recours à la voiture et au chauffage, qui entraînent une empreinte carbone élevée.

Parallèlement, des réformes dans le secteur agricole doivent être mises en place pour diminuer la pression sur la biodiversité. Le Luxembourg doit mobiliser divers moyens d'action pour préparer sa population à accepter ces transformations, notamment par l'instauration d'un prix du carbone plus élevé à moyen et long terme, qui pourrait se traduire par une réduction de la consommation de carburant et optimiser l'efficacité énergétique. En outre, une politique d'aménagement du territoire plus efficace doit être mise en œuvre pour limiter l'étalement urbain et la dépendance à la voiture.

Le changement climatique étant l'un des enjeux les plus pressants aujourd'hui, une action rapide est nécessaire pour éviter les conséquences catastrophiques telles que les sécheresses et les inondations, qui deviennent de plus en plus fréquentes.

Les autorités luxembourgeoises ont donc fixé des objectifs climatiques à moyen terme pour 2030, associée à une vision à long terme qui ambitionne d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Cette stratégie nécessite un effort collectif des parties prenantes et la coordination de politiques efficaces. En agissant de manière proactive, le pays peut non seulement atténuer les risques, mais également saisir les opportunités économiques liées à la transition écologique.

Malgré une croissance économique soutenue, les émissions de gaz à effet de serre (GES) ont été découplées du produit intérieur brut.

Cependant, les réformes doivent se poursuivre pour pérenniser les réductions des émissions observées depuis 2020. La consommation et la production des citoyens, ainsi que l'augmentation de la population, pèsent sur l'environnement. La baisse des émissions de gaz à effet de serre depuis les années 90 a été contrebalancée par une croissance des émissions dans le secteur des transports. Les Luxembourgeois sont parmi les plus grands consommateurs de carbone par

habitant de l'OCDE, exacerbant encore la situation par des importations massives d'énergie, principalement de pétrole et de gaz naturel.

Pour respecter ses engagements en matière de réduction des GES, le Luxembourg doit réaliser des progrès significatifs pour abaisser les émissions du secteur des transports et du résidentiel. La consommation de carburant doit diminuer d'un quart d'ici 2030, avec un accent mis sur l'augmentation de l'électromobilité, qui devrait atteindre 49% du parc automobile d'ici là. Pour atteindre cet objectif, les véhicules électriques devront représenter une part croissante des nouvelles immatriculations.

La transition vers une économie décarbonée aura des impacts économiques, financiers et sociaux considérables. Il est crucial d'augmenter les investissements pour améliorer l'efficacité énergétique et réduire les coûts d'exploitation. Les coûts liés à cette transition doivent être maîtrisés, notamment ceux qui découlent de la mise hors service anticipée d'actifs obsolètes. Les pouvoirs publics doivent veiller à protéger les ménages les plus vulnérables des conséquences économiques de cette transition, dans la mesure où celle-ci pourrait augmenter le coût de la vie.

Gestionnée correctement, la tarification du carbone peut soutenir ces efforts. Un taux de 120 euros par tonne de CO₂ est estimé nécessaire d'ici 2030 pour favoriser la décarbonation. Le gouvernement doit tracer une trajectoire claire pour optimiser l'impact de cette taxe, afin d'orienter les comportements et les investissements vers des pratiques plus durables. Enfin, les subventions et autres mesures d'aide doivent être adaptées pour guider efficacement les changements de comportements.

5.3.3.7. Autres modèles internationaux sur le plan de la fiscalité verte⁶⁸

Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays industrialisés ont entrepris des réformes fiscales importantes afin d'accentuer le recours à la fiscalité en vue de promouvoir une croissance durable basée sur une meilleure utilisation des ressources environnementales.

Outre les taxes sur l'énergie (y compris les mécanismes de tarification du carbone), qui sont de loin celles qui génèrent le plus de recettes, les gouvernements appliquent une série de taxes environnementales ciblant certaines externalités négatives.

5.3.3.7.1. Taxes sur le transport

Certains pays ont introduit une taxe bonus-malus sur l'achat de véhicules de transport, qui varie en fonction de l'impact environnemental. En Israël, par exemple, la taxe est calculée sur la base

⁶⁸ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20190918-rapport-particulier3-CPO-fiscalite-environnementale.pdf>

de cinq types d'émissions et les véhicules sont répartis en 15 catégories fiscales avec des taux d'imposition variant en fonction de leur impact, le taux maximal s'élevant à 83%, ce qui en fait le taux le plus élevé de l'OCDE.

Ainsi, les véhicules hybrides sont taxés à 30% et les véhicules électriques à 10%. Ce système réduit considérablement le prix des véhicules propres et augmente celui des véhicules très polluants.

En outre, plusieurs pays font payer l'utilisation des autoroutes, souvent en fonction de la distance parcourue et de la catégorie du véhicule (France, Italie, Espagne, par exemple), tandis que d'autres proposent un tarif forfaitaire annuel (Suisse et Autriche, par exemple). Dans de rares cas, l'accès aux autoroutes reste gratuit, par exemple en Allemagne, en Suède et au Luxembourg.⁶⁹

Par ailleurs, le péage urbain a été introduit dans plusieurs villes (par exemple : Londres, Stockholm et Milan) afin de réduire la congestion et les émissions polluantes en faisant payer l'accès aux centres urbains selon différents critères (période, niveau de pollution). Ces péages peuvent être appliqués à des zones, des tronçons de route ou des infrastructures spécifiques en vue d'atténuer à la fois le trafic et la pollution.

A cet égard, il convient de relever que les taxes aériennes varient fortement en Europe. Pour 2024, les voyageurs en classe économique paient 2,6 euros pour un vol intra-européen en France (9,5 euros à partir de 2025), contre 15,5 euros en Allemagne, 15,4 euros au Royaume-Uni et 29 euros aux Pays-Bas.⁷⁰

Pour les vols en dehors de l'UE, les différences sont encore plus importantes : 7,5 euros en France (15 euros pour les destinations intermédiaires et 40 euros pour les destinations lointaines à partir de 2025⁷¹) contre 70,8 euros au Royaume-Uni et 109 euros en Allemagne. En 2024, ces taxes ont rapporté 0,45 milliard d'euros en France, 2 milliards d'euros en Allemagne et 5,26 milliards d'euros au Royaume-Uni, ce qui reflète des approches fiscales différentes.

Il convient de noter qu'en Europe, différents systèmes de tarification s'appliquent à l'utilisation des routes par les poids lourds.⁷² Neuf pays, dont le Luxembourg et les Pays-Bas, ont introduit une vignette annuelle dont le coût varie entre 711 euros et 1.250 euros selon le pays. Quinze autres pays, comme la Pologne et la Slovaquie, recourent à des péages kilométriques, dont les tarifs varient entre 0,063 euro et 0,428 euro par kilomètre. La Finlande est le seul pays à

⁶⁹ <https://www.uvek.admin.ch/uvek/fr/home/detec/votations/votation-vignette-autoroutiere/taxes-routieres-comparaison.html>

⁷⁰ <https://www.transportenvironnement.org/te-france/articles/taxe-sur-les-billets-davion-la-france-tres-en-retard-par-rapport-a-lallemagne-et-au-royaume-uni>

⁷¹ <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/services/transport-logistique/transport-aerien-les-deputes-votent-la-taxation-renforcee-mais-posent-des-limites-1010950.html>

⁷² <https://www.cnr.fr/download/file/publications/CNR%20-%20Comparatif%20Europe%CC%81en%20des%20taxes%20et%20redevances%20routie%CC%80res%20applique%CC%81es%20aux%20poids%20lourds%20en%202022.pdf>

proposer la gratuité. La taxe à l'essieu, qui est appliquée dans certains pays, peut atteindre 2.088 euros par an au Royaume-Uni.

5.3.3.7.2. Taxes sur la pollution

Les composés soufrés et azotés rejetés dans l'atmosphère se transforment en acides, provoquant l'acidification des sols et endommagent les écosystèmes. Pour lutter contre cette pollution, plusieurs pays européens ont introduit des taxes sur les émissions de SO_x et de NO_x. La Suède a introduit une taxe spéciale sur les combustibles riches en soufre en 1992, encourageant ainsi le recours à des alternatives plus propres.

En outre, seuls quelques pays, dont le Danemark et la Norvège, appliquent une taxe élevée sur les réfrigérants. En 2011, le Danemark a introduit une taxe sur les émissions de méthane provenant des centrales électriques fonctionnant au gaz et, à partir de 2030, il introduira une taxe sur les émissions de méthane provenant de l'élevage.

Le Danemark prévoit de prélever une taxe sur les émissions de méthane des éleveurs afin de réduire ses émissions de gaz à effet de serre. Cette démarche relève de la volonté de réduire ses émissions de GES de 70% d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990.

Cette taxe débutera à 300 couronnes (environ 40 euros) par tonne d'équivalent CO₂ et augmentera jusqu'à 750 couronnes (environ 100 euros) en 2035, en appliquant une déduction fiscale de 60%, dont le coût réel par tonne commencera à 120 couronnes (environ 16 euros) et augmentera jusqu'à 300 couronnes (environ 40 euros) en 2035. Le méthane, émis en grande partie par le bétail, est un puissant gaz à effet de serre qui sur une période de 20 ans absorbe 87 fois plus de chaleur que le CO₂.

Les taxes environnementales appliquées à la gestion de l'eau sont encore limitées au niveau international, car la quantification de la pollution de l'eau est complexe. En règle générale, les taxes portent sur les intrants en amont et varient d'un pays à l'autre. L'Espagne taxe les rejets d'eaux usées afin de financer la gestion des ressources, tandis que la Suède taxe les eaux industrielles en fonction de leur charge polluante. Le Danemark prélève également une taxe sur les pesticides afin de couvrir le coût social des effets externes, taxe qui est adaptée en fonction de la nature et de l'impact des produits.

Les écotaxes visant à réduire la mise en décharge et l'incinération des déchets ainsi que la promotion du recyclage varient considérablement d'un pays à l'autre. Dans les Etats membres de l'UE, il est courant de prélever des taxes sur la mise en décharge, tandis que seules quelques nations prélèvent des taxes sur l'incinération. En Suède, une taxe sur l'incinération encourageant le recyclage a été supprimée en 2010. Aux Pays-Bas, plusieurs taxes spécifiques sont prélevées, notamment sur les déchets exportés pour être traités.

5.3.3.7.3. Taxes sur les ressources

Les taxes sur l'extraction de ressources telles que les granulats ne sont pas courantes parmi les pays de l'OCDE. Le Royaume-Uni a introduit une taxe sur les granulats en 2002, qui a été augmentée en 2010 et couvre environ 20% du coût de la matière, ce qui a encouragé l'utilisation de granulats recyclés, qui représentent désormais un quart de la consommation. Les recettes de cette taxe ont permis de financer une réduction des cotisations de sécurité sociale et des initiatives de gestion environnementale des sites d'extraction.

5.4. Analyse du budget des dépenses

5.4.1. Evolution des dépenses courantes

En chiffres, les dépenses courantes atteignent la somme de 24.190,5 millions d'euros en 2025, soit une augmentation de quelque 1.236,6 millions d'euros par rapport au budget de 2024 (+5,39%), respectivement une progression de 2.682,0 millions d'euros par rapport au compte général provisoire de 2023 (+12,47%).

5.4.1.1. Présentation des dépenses courantes

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses courantes du budget de l'Etat suivant leur classification comptable et ce pour les années 2023 à 2025.

Tableau 95 : Regroupement comptable des dépenses courantes

Code	Classes de comptes	2023 Compte général (euros)	2024 Budget définitif (euros)	2025 Projet de budget (euros)	Variation			
					2023/2025		2024/2025	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
10	Dépenses non ventilées	75.129.669	79.804.565	88.284.679	13.155.010	17,51%	8.480.114	10,63%
11	Salaires et charges sociales	4.118.400.461	4.575.473.982	4.886.480.784	768.080.323	18,65%	311.006.802	6,80%
12	Achat de biens non durables et de services	913.675.830	920.478.312	1.004.484.970	90.809.140	9,94%	84.006.658	9,13%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	31.523.350	37.343.270	37.147.989	5.624.639	17,84%	-195.281	-0,52%
21	Intérêts de la dette publique	119.469.240	171.107.000	238.250.100	118.780.860	99,42%	67.143.100	39,24%
23	Intérêts imputés en débit	0	10.000	10.000	10.000	/	0	0,00%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	882.709	1.248.097	1.359.203	476.494	53,98%	111.106	8,90%
31	Subventions d'exploitation	1.262.348.900	1.259.522.269	1.224.569.548	-37.779.352	-2,99%	-34.952.721	-2,78%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	300.742.731	324.353.687	347.297.413	46.554.682	15,48%	22.943.726	7,07%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	1.041.136.269	1.150.843.849	1.338.676.882	297.540.613	28,58%	187.833.033	16,32%
34	Transferts de revenus aux ménages	717.690.629	788.058.562	879.220.992	161.530.363	22,51%	91.162.430	11,57%

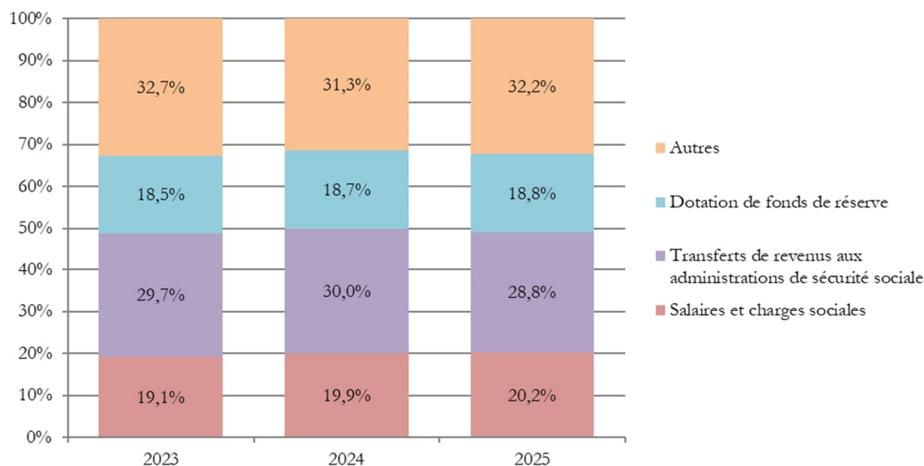
Code	Classes de comptes	2023 Compte général (euros)	2024 Budget définitif (euros)	2025 Projet de budget (euros)	Variation			
					2023/2025		2024/2025	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
35	Transferts de revenus à l'étranger	915.396.877	742.988.968	744.653.021	-170.743.856	-18,65%	1.664.053	0,22%
37	Remboursements d'impôts directs	3.178.990	2.250.000	3.200.000	21.010	0,66%	950.000	42,22%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	1.171.727.966	1.212.507.960	1.319.624.872	147.896.906	12,62%	107.116.912	8,83%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	6.381.324.036	6.885.014.063	6.972.337.375	591.013.339	9,26%	87.323.312	1,27%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	342.329.842	362.084.148	410.648.635	68.318.793	19,96%	48.564.487	13,41%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	131.525.008	142.607.097	150.249.586	18.724.578	14,24%	7.642.489	5,36%
93	Dotation de fonds de réserve	3.982.048.158	4.298.191.182	4.543.995.973	561.947.815	14,11%	245.804.791	5,72%

Source chiffres : projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il résulte du tableau ci-dessus que les salaires et charges sociales de l'Etat (code économique 11), les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) ainsi que les dotations de fonds de réserve (code économique 93) représentent une part essentielle du total des dépenses courantes. Sur un total de 24.190.492.022 euros prévu au projet de budget 2025, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 67,8% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 16.402.814.132 euros.

A noter que la part des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) baisse de 30,0% en 2024 à 28,8% en 2025.

Graphique 96 : Répartition des principales catégories de dépenses courantes



Source chiffres : projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

5.4.1.2. Analyse par code économique

5.4.1.2.1. Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2025, les transferts sous rubrique s'élèveront à 6.972,3 millions d'euros en 2025, ce qui constitue une hausse de quelque 87,3 millions d'euros ou de 1,27% par rapport au budget 2024. Par rapport à 2023, cette hausse se situe à 591 millions d'euros (+9,26%).

Cette hausse s'explique essentiellement par les transferts au niveau du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale, c.-à-d. notamment les régimes de l'assurance pension, de maladie-maternité et de dépendance. L'augmentation est de quelque 51,5 millions d'euros entre 2024 et 2025, soit 0,98%. Par rapport à 2023, elle se situe à 9,36% ou 454,9 millions d'euros.

Tableau 97 : Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)

Ministère		2023 Compte général (euros)	2024 Budget définitif (euros)	2025 Projet de budget (euros)	Variation			
					2023/2025		2024/2025	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
2	Affaires intérieures	72.571.303	101.782.000	106.230.600	33.659.297	46,38%	4.448.600	4,37%
10	Famille, Solidarités, Vivre ensemble et Accueil	1.450.936.377	1.522.059.200	1.553.417.912	102.481.535	7,06%	31.358.712	2,06%
17	Santé et Sécurité sociale	4.857.816.356	5.261.172.863	5.312.688.863	454.872.507	9,36%	51.516.000	0,98%
Total		6.381.324.036	6.885.014.063	6.972.337.375	591.013.339	9,26%	87.323.312	1,27%

Source chiffres : projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Des 6.972.337.375 euros prévus en 2025, la quasi-totalité, c'est-à-dire 6.866.106.775 euros (98,5%) relèvent du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale (5.312.688.863 euros) ainsi que du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil (1.553.417.912 euros).

Les dépenses du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale visent surtout les régimes de l'assurance pension (2.708,1 millions d'euros ; +4,91% par rapport à 2024), de l'assurance maladie-maternité (1.898,0 millions d'euros ; +5,66% par rapport à 2024) ainsi que celui de l'assurance dépendance (437,5 millions d'euros ; +9,08% par rapport à 2024). D'un autre côté, la contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs diminue de 467,5 millions d'euros en 2024 à 250,8 millions d'euros en 2025 (diminution de 216,7 millions d'euros).

Les principaux transferts du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil sont regroupés sous un article budgétaire de dotation à la Caisse pour l'avenir des enfants et

concernent essentiellement la prise en charge par l'Etat des allocations familiales ainsi que des indemnités pour le congé parental. Ces transferts se chiffrent à 1.509,1 millions d'euros en 2025 (+2,17% par rapport à 2024).

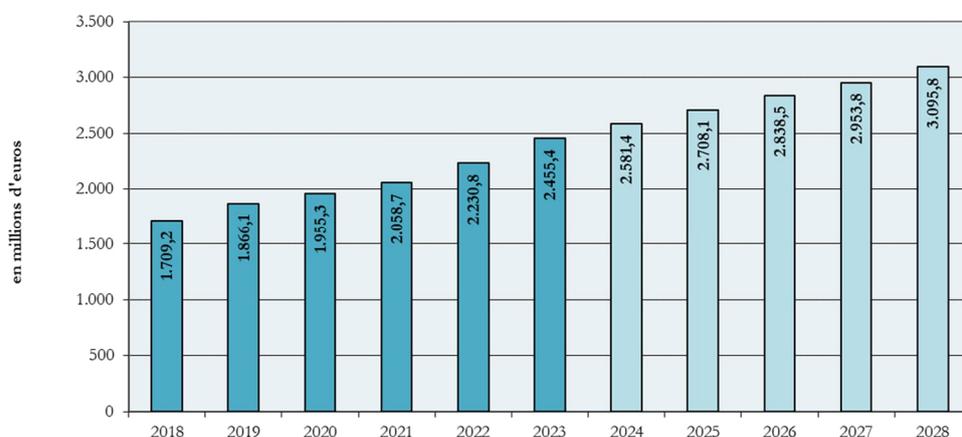
Le forfait d'éducation, à charge de l'Etat par une dotation au Fonds national de solidarité qui en assure la gestion, grève le budget de l'Etat de quelque 44,3 millions d'euros en 2025 (45,1 millions d'euros en 2024).

5.4.1.2.2. Situation financière de l'assurance pension

Les dépenses liées à l'assurance pension sont évaluées à quelque 2.708,1 millions d'euros pour 2025 contre 2.581,4 millions d'euros en 2024, ce qui équivaut à une augmentation de 126,7 millions d'euros (+4,91%).

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2018 à 2028 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne des dépenses afférentes s'élève à 6,12%.

Graphique 98 : Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension



Sources chiffres : comptes généraux de l'Etat, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Le Conseil de l'Union européenne observe, dans sa recommandation du 9 juillet 2024, que « la transition démographique prévue vers le vieillissement de la population, conjuguée à une réduction du solde migratoire, devrait augmenter considérablement les dépenses publiques liées aux retraites dans les décennies à venir. Les dépenses liées aux retraites devraient dépasser les recettes provenant des cotisations au cours de la seconde moitié de cette décennie, ce déficit se creusant progressivement par la suite. Ce déséquilibre est en grande partie imputable à un

nombre croissant de retraités par personne active, conséquence du vieillissement de la population, qui entraîne un taux de dépendance plus élevé des personnes âgées. Dans le rapport 2024 de la Commission sur le vieillissement, sans ajustements des mesures, la réserve conçue pour protéger l'équilibre financier du système de retraites devrait passer sous le seuil prévu par la législation nationale d'ici le début des années 2040. Selon les projections, une fois ce seuil atteint, la réserve sera épuisée dans un délai de 5 ou 6 ans. A plus long terme, l'augmentation des dépenses de retraites devrait doubler pour atteindre environ 17% du PIB en 2070, soit la proportion potentiellement la plus élevée au sein de l'UE. Cela mettrait en péril la viabilité financière du système de retraites luxembourgeois, tout en accroissant la dette publique. »

Ainsi, le 9 juillet 2024, le Conseil de l'Union européenne avait recommandé au Luxembourg, entre autres, d'« améliorer la viabilité à long terme du système des retraites, notamment en limitant les possibilités de départ anticipé à la retraite et en augmentant le taux d'emploi des travailleurs âgés ».

Les services de la Commission européenne notent en juin 2024 dans le cadre du semestre européen que, « le lancement précoce de réformes permettrait une transition plus fluide, en mettant progressivement en œuvre des changements visant à améliorer la résilience financière du système des pensions et l'équité entre les générations. Le gouvernement devrait proposer des pistes potentielles pour la réforme nécessaire au cours de l'actuelle législature. Le nouveau gouvernement a reconnu l'importance de cette question dans son accord de coalition, qui définit les priorités de la législature actuelle. Il a lancé une série de consultations avec les principales parties prenantes, dans le but de parvenir à un consensus sur une réforme, qui contribuerait à la future mise en œuvre de celle-ci. Toutefois, des propositions spécifiques doivent encore être convenues avec les principales parties prenantes avant d'être soumises au Parlement. » (document SWD (2024) 616 final)

A noter qu'au sujet de l'assurance pension, l'accord de coalition 2023-2028 note que « le dernier bilan technique du régime d'assurance pension du 26 avril 2022 a fait ressortir que le taux de cotisation actuel de 24% (3x8%) sera insuffisant pour payer le volume des pensions annuelles à partir de l'année 2027. Une large consultation sera organisée avec la société civile sur la viabilité à long terme de notre système des retraites, ceci afin de trouver un consensus à ce sujet. »

Pour faire face aux problèmes de viabilité du système de pension luxembourgeois une réforme de l'assurance pension avait été entamée aboutissant à la loi du 21 décembre 2012. Le projet de loi 6387 concernant cette réforme de l'assurance pension cite comme hypothèse de base notamment « une double prémisses avec une croissance économique de 3% pour la période de référence et de 1,5% pour l'emploi. Au cas où ces estimations de la croissance économique et de l'emploi à moyen et à long terme devraient s'avérer moins importantes, les mesures

agissant sur les dépenses comme sur les recettes, retenues dans le but d'atteindre un équilibre financier durable du régime, devraient être renforcées. »

Dans son avis du 3 juillet 2012 relatif au projet de loi portant réforme de l'assurance pension, le Conseil d'Etat fait un rappel des hypothèses de base : « Toute étude sur la viabilité à long terme d'un système de pension doit nécessairement se baser sur des hypothèses fragiles en ce qui concerne l'évolution économique pour une période couvrant au moins une génération. Le projet de loi repose sur l'hypothèse de travail d'une forte croissance au cours des 40 années à venir, tablant par année sur

- une croissance du PIB en valeur réelle de 3%,
- une croissance de l'emploi de 1,5%, et
- une croissance de la productivité du travail de 1,5%. »

Le Conseil d'Etat observe d'autre part « que les hypothèses de croissance retenues par le Gouvernement sont à la fois

- assez réalistes, si on admet que la croissance forte de l'économie luxembourgeoise au cours des deux décennies précédant la crise économique actuelle répond à un rythme de croisière naturel de l'économie luxembourgeoise, que la crise actuelle est passagère et que la croissance du passé récent est appelée à se prolonger pendant les quarante années à venir, indépendamment d'une éventuelle évolution divergente des prévisions de nos principaux partenaires économiques au sein de l'Union européenne, et
- extrêmement ambitieuses, si on admet que la période précédant la crise actuelle a été exceptionnelle, que la crise actuelle marque une rupture, et que l'évolution économique future du Luxembourg sera plus proche de l'évolution prévisible dans nos principaux marchés, soit essentiellement l'Union européenne. »

Par ailleurs le Conseil d'Etat fait remarquer que « certaines études économiques récentes remettent en cause l'hypothèse même d'une croissance continue à un taux de progression géométrique. Ainsi, l'Institut für Wachstumsstudien a publié une étude documentant que les économies ayant atteint un certain stade de maturité ont tendance à évoluer vers une croissance purement linéaire :

„Das IWS stellt in seiner Kernaussage dar, dass die deutsche Volkswirtschaft in den letzten fünfzig Jahren linear gewachsen ist.“

„Sechzehn der einundzwanzig untersuchten entwickelten Volkswirtschaften sind somit tendenziell linear, fünf hingegen tendenziell exponentiell gewachsen. Einschränkend von einer

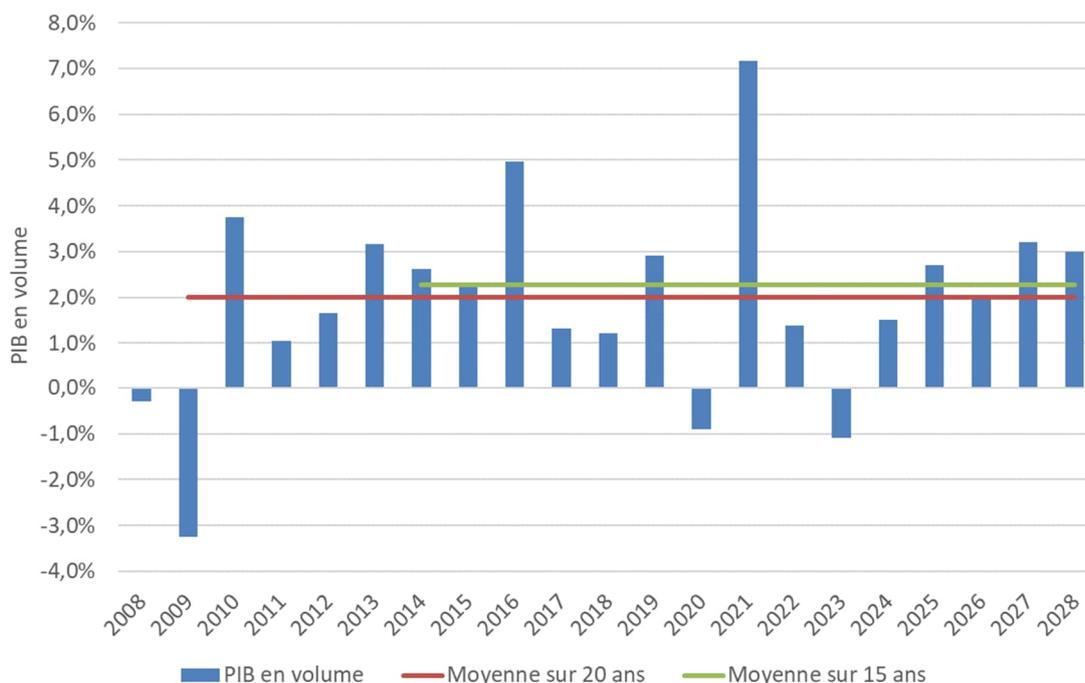
„Tendenz“ zu sprechen erscheint angebracht, weil zwar in den meisten, nicht aber in allen Fällen die Abgrenzung zwischen linear und exponentiell völlig eindeutig ist.“

„Langfristig sind konstante Wachstumsraten bei entwickelten Volkswirtschaften die große Ausnahme, tendenziell lineares Wachstum hingegen der eigentliche Normalfall.“

„Die Suche nach dem Erfolgsrezept für den vermeintlichen „Normalfall exponentielles Wachstum“ erscheint damit wenig aussichtsreich.“ »

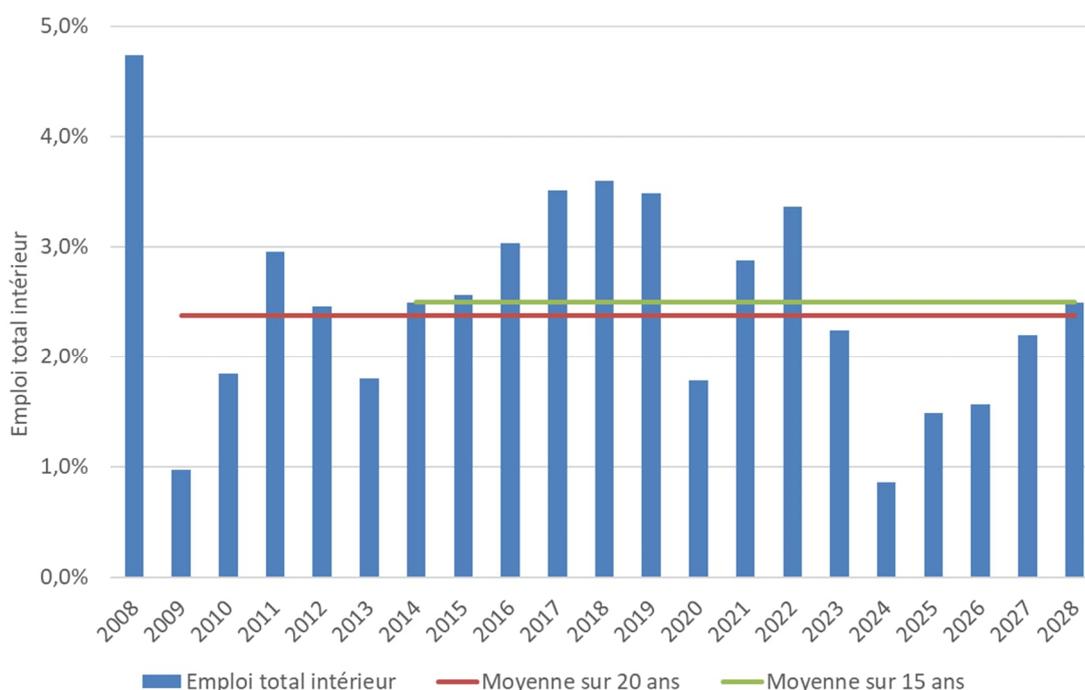
Dans ce contexte la Cour tient à faire remarquer que la croissance moyenne du PIB réel (en volume) sur la période 2008 à 2028 s'établirait à 2,0%. Calculée sur la période 2013 à 2028 cette croissance moyenne atteindrait 2,3%.

Graphique 99 : PIB en volume sur la période 2008 à 2028



Sources chiffres : Statec, projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

La croissance moyenne de l'emploi total intérieur quant à elle s'établirait à 2,4% sur la période 2008 à 2028. Calculée sur la période 2013 à 2028 cette croissance moyenne atteindrait 2,5%.

Graphique 100 : Croissance de l'emploi intérieur total sur la période 2008 à 2028

Sources chiffres : Statec, projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Dans ce qui suit, la Cour esquisse trois scénarios de croissance économique pour la période de 2024 à 2070.

Le premier scénario s'appuie sur les prévisions du Statec pour les années 2024 à 2028⁷³ et sur les prévisions de la Commission européenne pour les années 2029 à 2070⁷⁴.

Le deuxième scénario expose une évolution linéaire du PIB en partant de 2012, qui correspond à l'année de la dernière réforme du système des retraites. Pour les années 2024 à 2070, une croissance linéaire de 3% du PIB en volume de 2012 est projetée ce qui correspond à une augmentation du PIB en volume de 1.500,05 millions d'euros par an. Ce scénario reflète la proposition du Conseil d'Etat de considérer une croissance linéaire au lieu d'une croissance géométrique.

Le troisième scénario estime le PIB en volume en envisageant une croissance annuelle de 3%.

⁷³ Prévisions 2024 à 2025 voir : Statec Conjoncture Flash Septembre 2024 : Mauvaise passe pour l'industrie. Prévisions 2026 à 2028 voir : Prévisions de moyen terme du Statec selon le projet de budget de l'exercice 2025.

⁷⁴ Commission européenne (2023). 2024 Ageing Report. Underlying Assumptions & Methodologies. Institutional Paper 257.

Tableau 101 : Prévisions du PIB en volume pour le Luxembourg de 2024 à 2070

Prévisions 2024 à 2070 (Valeur de départ : PIB en volume de 2023 de 63.874,9 millions d'euros)						
Année	Scénario 1 : 2024 -2028 : Prévisions Statec 2029-2070 : Prévisions Commission européenne		Scénario 2 : Croissance linéaire (3% du PIB en volume de 2012, donc 1.500,05 millions d'euros)		Scénario 3: Croissance de 3%	
	PIB en volume (en millions d'euros)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)	PIB en volume (en millions d'euros)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)	PIB en volume (en millions d'euros)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)
2024	64.833,02	1,50%	65.374,95	2,35%	65.791,15	3,00%
2025	66.583,52	2,70%	66.874,99	2,29%	67.764,88	3,00%
2026	67.915,19	2,00%	68.375,04	2,24%	69.797,83	3,00%
2027	70.088,47	3,20%	69.875,08	2,19%	71.891,76	3,00%
2028	72.191,13	3,00%	71.375,13	2,15%	74.048,52	3,00%
2029	73.779,33	2,20%	72.875,18	2,10%	76.269,97	3,00%
2030	75.402,48	2,20%	74.375,22	2,06%	78.558,07	3,00%
2031	76.608,92	1,60%	75.875,27	2,02%	80.914,81	3,00%
2032	77.834,66	1,60%	77.375,31	1,98%	83.342,26	3,00%
2033	79.080,01	1,60%	78.875,36	1,94%	85.842,52	3,00%
2034	80.345,29	1,60%	80.375,41	1,90%	88.417,80	3,00%
2035	81.630,82	1,60%	81.875,45	1,87%	91.070,33	3,00%
2036	82.936,91	1,60%	83.375,50	1,83%	93.802,44	3,00%
2037	84.263,90	1,60%	84.875,55	1,80%	96.616,52	3,00%
2038	85.612,12	1,60%	86.375,59	1,77%	99.515,01	3,00%
2039	86.981,92	1,60%	87.875,64	1,74%	102.500,46	3,00%
2040	88.373,63	1,60%	89.375,68	1,71%	105.575,48	3,00%
2041	90.317,85	2,20%	90.875,73	1,68%	108.742,74	3,00%
2042	92.304,84	2,20%	92.375,78	1,65%	112.005,02	3,00%
2043	94.335,55	2,20%	93.875,82	1,62%	115.365,17	3,00%
2044	96.410,93	2,20%	95.375,87	1,60%	118.826,13	3,00%
2045	98.531,97	2,20%	96.875,91	1,57%	122.390,91	3,00%
2046	100.699,67	2,20%	98.375,96	1,55%	126.062,64	3,00%
2047	102.915,07	2,20%	99.876,01	1,52%	129.844,52	3,00%
2048	105.179,20	2,20%	101.376,05	1,50%	133.739,86	3,00%
2049	107.493,14	2,20%	102.876,10	1,48%	137.752,05	3,00%
2050	109.857,99	2,20%	104.376,14	1,46%	141.884,61	3,00%
2051	111.835,43	1,80%	105.876,19	1,44%	146.141,15	3,00%
2052	113.848,47	1,80%	107.376,24	1,42%	150.525,39	3,00%
2053	115.897,74	1,80%	108.876,28	1,40%	155.041,15	3,00%

Prévisions 2024 à 2070 (Valeur de départ : PIB en volume de 2023 de 63.874,9 millions d'euros)						
Année	Scénario 1 : 2024 -2028 : Prévisions Statec 2029-2070 : Prévisions Commission européenne		Scénario 2 : Croissance linéaire (3% du PIB en volume de 2012, donc 1.500,05 millions d'euros)		Scénario 3: Croissance de 3%	
	PIB en volume (en millions d'euros)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)	PIB en volume (en millions d'euros)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)	PIB en volume (en millions d'euros)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)
2054	117.983,90	1,80%	110.376,33	1,38%	159.692,38	3,00%
2055	120.107,61	1,80%	111.876,38	1,36%	164.483,15	3,00%
2056	122.269,55	1,80%	113.376,42	1,34%	169.417,65	3,00%
2057	124.470,40	1,80%	114.876,47	1,32%	174.500,18	3,00%
2058	126.710,87	1,80%	116.376,51	1,31%	179.735,18	3,00%
2059	128.991,66	1,80%	117.876,56	1,29%	185.127,24	3,00%
2060	131.313,51	1,80%	119.376,61	1,27%	190.681,06	3,00%
2061	133.151,90	1,40%	120.876,65	1,26%	196.401,49	3,00%
2062	135.016,03	1,40%	122.376,70	1,24%	202.293,53	3,00%
2063	136.906,25	1,40%	123.876,74	1,23%	208.362,34	3,00%
2064	138.822,94	1,40%	125.376,79	1,21%	214.613,21	3,00%
2065	140.766,46	1,40%	126.876,84	1,20%	221.051,60	3,00%
2066	142.737,19	1,40%	128.376,88	1,18%	227.683,15	3,00%
2067	144.735,51	1,40%	129.876,93	1,17%	234.513,65	3,00%
2068	146.761,81	1,40%	131.376,97	1,15%	241.549,06	3,00%
2069	148.816,48	1,40%	132.877,02	1,14%	248.795,53	3,00%
2070	150.899,91	1,40%	134.377,07	1,13%	256.259,39	3,00%
<i>Moyenne 2024 à 2070</i>		<i>1,85%</i>		<i>1,60%</i>		<i>3,00%</i>

Source chiffres : Statec ; tableau et calculs : Cour des comptes

Le tableau ci-dessus montre une croissance annuelle moyenne entre 2024 et 2070 de 1,85% pour le premier scénario, de 1,60% pour le deuxième scénario et de 3% pour le troisième scénario.

En comparant le premier scénario, donc celui basé sur les prévisions du Statec et de la Commission européenne, au scénario d'une croissance de 3% (scénario trois), une différence de 105.359,49 millions d'euros peut être constatée en 2070 en faveur du scénario trois. Entre le scénario deux et le scénario trois, un écart de 121.882,33 millions d'euros est à relever en fin de période d'estimation, en faveur du scénario 3.

Ainsi, selon le scénario d'une croissance annuelle de 3%, le PIB en volume en 2070 serait quasiment deux fois supérieur au PIB en volume escompté sous l'hypothèse d'une croissance linéaire.

Dans ce contexte, il y a lieu de noter qu'une étude publiée en 2019 s'appuyant sur un modèle théorique qui prend en considération les flux migratoires et frontaliers, a analysé trois scénarios différents simulant l'évolution du système de pensions au Luxembourg⁷⁵.

Le premier scénario modélisé prévoit une croissance économique annuelle moyenne de 2% entre 2015 et 2060, le deuxième table sur une croissance de 1% et le troisième, le plus défavorable suppose une croissance de 0%⁷⁶.

Alors que le premier scénario table sur un surplus du budget de l'assurance pension de l'ordre de 1,6% du PIB en 2060, le deuxième prévoit un déficit de 5,9% du PIB et le troisième un déficit de 14,2% du PIB.

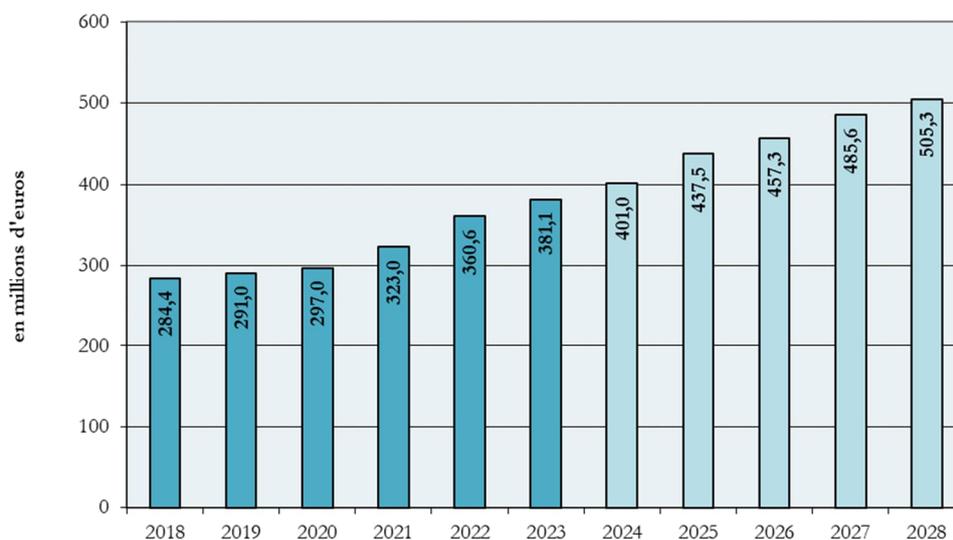
Cette étude souligne à nouveau le fait que le solde budgétaire de l'assurance pension est corrélé à l'évolution de la situation économique luxembourgeoise, en particulier au rythme de croissance de son PIB, de son taux d'emploi ainsi que des flux migratoires et frontaliers.

5.5.1.2.3. Situation financière de l'assurance dépendance

La contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance (à savoir 40% des dépenses courantes) progresse de 401,0 millions d'euros en 2024 à 437,5 millions d'euros en 2025 (+9,08%). D'après le projet de budget 2025, « cette croissance est influencée par différents éléments tels que la croissance du nombre de bénéficiaires estimée à +3% ainsi que l'EMS » (échelle mobile des salaires). La prévision atteint 505,3 millions d'euros pour l'exercice 2028.

⁷⁵ Labouré, M. (2019). Pensions: the impact of migrations and cross-border workers in a small open economy. *Journal of Pension Economics & Finance*, 18(2), 247-270.

⁷⁶ Labouré, M. (2019). Pensions: the impact of migrations and cross-border workers in a small open economy. *Journal of Pension Economics & Finance*, 18(2), 247-270.

Graphique 102 : Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance

Sources chiffres : comptes généraux de l'Etat, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

5.4.1.2.4. Situation financière de l'assurance maladie-maternité

Le tableau ci-après reprend la situation financière de l'assurance maladie-maternité pour la période de 2018 à 2024 telle que présentée dans les décomptes, les rapports annuels, respectivement le budget de l'assurance maladie-maternité.

Tableau 103 : Situation financière de l'assurance maladie-maternité

(en millions d'euros)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (Esti- mation)
Recettes courantes	3.396,4	3.719,3	4.283,8	4.278,9	4.542,8	4.944,3	4.539,8
Dépenses courantes	3.263,9	3.617,6	4.296,2	4.334,6	4.584,4	4.844,2	4.591,7
Solde des opérations courantes	132,5	101,6	-12,4	-55,7	-41,6	100,1	-51,9
Solde global cumulé (réserve totale)	869,7	971,3	958,9	903,2	861,6	961,7	909,8
Fonds de roulement légal	287,6	310,2	377,7	363,2	395,2	420,4	459,2
Dotation / Prélèvement au fonds de roulement	17,3	22,6	67,5	-14,5	32,0	25,2	38,8
Solde de l'exercice après dotation réserve	115,2	79,1	-79,9	-41,2	-73,6	74,9	-90,7
Solde cumulé après dotation réserve	582,1	661,2	581,2	540,0	466,4	541,4	450,7

Source chiffres : décomptes / rapports annuels / budget CNS (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Après des années de déficits sur les opérations courantes de l'assurance maladie-maternité, le solde des opérations courantes redevient positif en 2023 atteignant un surplus de 100,1 millions d'euros. D'après le décompte de la Caisse nationale de Santé, « le résultat de l'année 2023 peut être considéré comme un résultat exceptionnel en raison des événements non récurrents de l'année. Ainsi, du côté des dépenses, le résultat a été influencé positivement par les adaptations tarifaires de certains prestataires de soins, reportées en partie ou en totalité sur le budget 2024, ainsi que par les effets positifs liés à la finalisation des décomptes historiques avec les établissements hospitaliers et avec les caisses étrangères. Du côté des recettes, ce sont surtout trois tranches d'indexation en une année qui ont un impact positif à court terme sur le résultat. »

A partir de 2015, la limite inférieure de la réserve obligatoire de l'assurance maladie-maternité a été ramenée à sa valeur d'origine de 10% des dépenses courantes (hors prélèvements aux provisions). Ce fonds de roulement minimum atteint 420,4 millions d'euros à fin 2023. Ensemble avec l'excédent cumulé, la réserve globale se chiffre à 961,7 millions d'euros à fin 2023.

En 2024 cependant, les dépenses courantes dépasseraient de nouveau les recettes courantes de 51,9 millions d'euros, engendrant une baisse de la réserve globale qui atteindrait alors 909,8 millions d'euros à fin 2024. Pour 2025, la réunion quadripartite du 6 novembre 2024 a même annoncé un déficit de 160,7 millions d'euros au niveau du solde des opérations courantes.

L'évolution du niveau de la réserve est reprise au tableau suivant :

Tableau 104 : Evolution du niveau de la réserve

<i>(en millions d'euros)</i>	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023	31.12.2024 (Estimation)
Réserve effective	869,7	971,3	958,9	903,2	861,6	961,7	909,8
Minimum légal	287,6	310,2	377,7	363,2	395,2	420,4	459,2
Rapport réserve / dépenses courantes hors prélèvements aux provisions	30,2%	31,3%	25,4%	24,9%	21,8%	22,9%	19,8%

Source chiffres : décomptes / rapports annuels / budget CNS (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

A noter que l'accord de coalition 2023-2028 prévoit que « le Gouvernement suivra attentivement le décompte de l'assurance maladie-maternité et prendra, le cas échéant, ensemble avec les partenaires sociaux, les décisions qui s'imposent pour maintenir un équilibre des recettes-dépenses tout en épurant éventuellement les missions de prise en charge de la CNS. »

A ce sujet, le projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 note que le déficit de l'assurance maladie-maternité devrait prévisiblement passer « à -190 millions

d'euros à l'horizon 2028, avec une réserve légale qui passerait en dessous de son seuil légal de 10% dès 2027 ».

Les services de la Commission européenne notent en juin 2024 dans le cadre du semestre européen que, « le Luxembourg est confronté à une pénurie de médecins. En 2021, on dénombrait au Luxembourg 3 médecins en exercice pour 1 000 habitants (moyenne de l'UE : 4,1), et l'augmentation depuis 2010 est faible. Le système de santé du Luxembourg est en grande partie composé de travailleurs qui résident dans les pays voisins, ce qui le rend particulièrement vulnérable lors des crises requérant la fermeture des frontières. Deux tiers des infirmiers et la moitié des médecins exerçant au Luxembourg sont des travailleurs frontaliers. La structure d'âges rend la situation encore plus difficile : en 2017, 43,4% des médecins étaient âgés de plus de 55 ans, tandis que 54,4% des médecins généralistes en exercice et 60% des spécialistes avaient plus de 50 ans. La faible densité de médecins est principalement due à l'absence de formation médicale dans le pays avant 2021, année du lancement du premier bachelor national en sciences médicales. » (document SWD (2024) 616 final)

5.4.1.2.5. Salaires et charges sociales

La Cour rappelle qu'au niveau du budget des dépenses, les crédits budgétaires relatifs aux traitements, indemnités et salaires sont regroupés aux articles budgétaires à code économique 11. Ces articles ne couvrent pas les participations financières étatiques aux frais de personnel d'organismes juridiquement distincts de l'Etat (établissements publics, a.s.b.l., ...).

Le projet de loi concernant le budget de l'exercice 2025 prévoit des crédits à hauteur de 4.886,5 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 6,80% par rapport au budget de l'exercice 2024, respectivement de 18,65% par rapport au compte général de l'exercice 2023. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 105 : Code économique 11 - Salaires et charges sociales

	Ministère	2023 Compte général (euros)	2024 Budget définitif (euros)	2025 Projet de budget (euros)	Variation			
					2023/2025		2024/2025	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
0	Etat	93.460.581	79.831.686	80.662.293	-12.798.288	-13,69%	830.607	1,04%
1	Affaires étrangères et européennes, Défense, Coopération et Commerce extérieur	178.503.222	200.838.379	225.259.088	46.755.866	26,19%	24.420.709	12,16%
2	Affaires intérieures	365.079.798	394.283.540	459.605.242	94.525.444	25,89%	65.321.702	16,57%
3	Agriculture, Alimentation et Viticulture	50.063.029	54.413.381	57.565.835	7.502.806	14,99%	3.152.454	5,79%

	Ministère	2023 Compte général (euros)	2024 Budget définitif (euros)	2025 Projet de budget (euros)	Variation			
					2023/2025		2024/2025	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
4	Culture	61.582.471	67.057.948	72.432.656	10.850.185	17,62%	5.374.708	8,02%
5	Digitalisation	68.278.320	82.779.971	90.720.570	22.442.250	32,87%	7.940.599	9,59%
6	Economie	68.029.418	74.594.340	74.818.943	6.789.525	9,98%	224.603	0,30%
7	Education nationale, Enfance et Jeunesse	2.172.197.451	2.407.429.080	2.554.853.193	382.655.742	17,62%	147.424.113	6,12%
8	Egalité des Genres et Diversité	2.076.047	2.296.683	2.740.225	664.178	31,99%	443.542	19,31%
9	Environnement, Climat et Biodiversité	92.927.048	102.034.013	108.387.108	15.460.060	16,64%	6.353.095	6,23%
10	Famille, Solidarités, Vivre ensemble et Accueil	48.959.399	54.122.023	61.351.173	12.391.774	25,31%	7.229.150	13,36%
11	Finances	254.942.558	285.568.111	311.363.267	56.420.709	22,13%	25.795.156	9,03%
12	Fonction publique	38.270.906	94.257.653	63.635.627	25.364.721	66,28%	-30.622.026	-32,49%
13	Justice	203.018.654	226.759.023	242.096.202	39.077.548	19,25%	15.337.179	6,76%
14	Logement et Aménagement du Territoire	15.344.545	17.134.700	20.488.841	5.144.296	33,53%	3.354.141	19,58%
15	Mobilité et Travaux publics	198.635.309	205.606.827	218.898.035	20.262.726	10,20%	13.291.208	6,46%
16	Recherche et Enseignement supérieur	12.472.608	14.021.165	14.189.917	1.717.309	13,77%	168.752	1,20%
17	Santé et Sécurité sociale	97.024.681	105.299.654	110.560.326	13.535.645	13,95%	5.260.672	5,00%
18	Sports	9.752.088	11.159.918	13.388.567	3.636.479	37,29%	2.228.649	19,97%
19	Travail	87.782.328	95.985.887	103.463.676	15.681.348	17,86%	7.477.789	7,79%
	Total	4.118.400.461	4.575.473.982	4.886.480.784	768.080.323	18,65%	311.006.802	6,80%

Source chiffres : projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

D'après le projet de loi 8444, « les crédits pour rémunérations (y compris ceux concernant le personnel de diverses institutions dont les rémunérations sont totalement ou partiellement à charge de l'Etat) sont calculés sur la base de la valeur du point indiciaire fixée par la loi modifiée du 25 mars 2015 (...) et en fonction de l'hypothèse d'une moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires de 972,07 points pour toute l'année 2025. »

5.4.2. Evolution des dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2025 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général de 2023 et au budget définitif de 2024.

Tableau 106 : Regroupement comptable des dépenses en capital

Classes de comptes		2023 Compte général (euros)	2024 Budget définitif (euros)	2025 Projet de budget (euros)	Variation			
					2023/2025		2024/2025	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
10	Dépenses non ventilées	6.738.188	10.420.000	10.500.000	3.761.812	55,83%	80.000	0,77%
31	Subventions d'exploitation	1.099.425	450.000	760.724	-338.701	-30,81%	310.724	69,05%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	11.969.578	20.631.050	23.753.940	11.784.362	98,45%	3.122.890	15,14%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	190.957.950	162.166.881	161.886.290	-29.071.660	-15,22%	-280.591	-0,17%
52	Autres transferts de capitaux aux administrations privées	2.561.779	5.767.068	4.917.105	2.355.326	91,94%	-849.963	-14,74%
53	Transferts de capitaux aux ménages	51.079.889	38.305.500	35.921.700	-15.158.189	-29,68%	-2.383.800	-6,22%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	45.233.228	46.993.539	51.942.864	6.709.636	14,83%	4.949.325	10,53%
61	Transferts de capitaux à l'administration centrale	6.703.000	62.058.970	53.269.464	46.566.464	694,71%	-8.789.506	-14,16%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	62.188.054	63.666.400	88.545.750	26.357.696	42,38%	24.879.350	39,08%
71	Achats de terrains et bâtiments dans le pays	186.270.425	63.060.100	40.051.100	-146.219.325	-78,50%	-23.009.000	-36,49%
72	Construction de bâtiments	27.931.795	27.833.244	63.705.983	35.774.188	128,08%	35.872.739	128,88%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	53.147.833	112.705.152	122.620.016	69.472.183	130,71%	9.914.864	8,80%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	147.185.468	160.287.066	164.453.313	17.267.845	11,73%	4.166.247	2,60%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	36.088.887	41.503.100	64.236.300	28.147.413	77,99%	22.733.200	54,77%
82	Octrois de crédits aux organismes privés sans but lucratif au service des ménages	0	0	100	100	/	100	/
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	31.507.048	42.050.000	34.713.730	3.206.682	10,18%	-7.336.270	-17,45%
91	Remboursement de la dette publique	232.566	100	100	-232.466	-99,96%	0	0,00%
93	Dotations de fonds de réserve	2.220.104.284	2.343.597.405	2.496.630.787	276.526.503	12,46%	153.033.382	6,53%
	Total	3.080.999.397	3.201.495.575	3.417.909.266	336.909.869	10,94%	216.413.691	6,76%

Source chiffres : projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent en 2025 à quelque 3.417,9 millions d'euros, soit une augmentation de 216,4 millions d'euros (+6,76%) par rapport au budget

définitif de 2024, respectivement une augmentation de 336,9 millions d'euros (+10,94%) par rapport au compte général provisoire de 2023.

6. Dépenses d'investissement

6.1. Aperçu global

- Accord de coalition 2023-2028

L'accord de coalition 2023-2028 prévoit qu'« au vu d'une situation conjoncturelle difficile et du contexte de polycrise auquel notre pays est confronté, le Gouvernement doit mener une politique de relance économique (...) en maintenant les investissements publics à un niveau élevé afin de répondre aux défis actuels et futurs liés à l'évolution démographique et à la double transition durable et digitale ».

- Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2024

Selon le programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2024, « l'Etat maintiendra les investissements publics à un niveau élevé sur toute la période sous revue afin de pouvoir répondre adéquatement aux développements liés à l'évolution démographique et à la double transition durable et digitale. »

Pour l'exercice 2023, « les efforts pour investir dans l'avenir du pays ont été poursuivis et les investissements publics ont atteint 4,6% du PIB. »

En ce qui concerne l'exercice 2024, « les investissements publics, notamment en support à la double transition durable et digitale par la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, resteraient élevés et progresseraient de 2,6% entre 2023 et 2024 pour atteindre 4,5% du PIB en 2024. »

Sur la période 2025-2027, il est prévu que « le Luxembourg continue sa politique d'investissement ambitieuse en maintenant les investissements à 4,6% du PIB en moyenne. »

- Recommandation du Conseil de l'Union européenne datant du 9 juillet 2024

Le Conseil de l'Union européenne a notamment recommandé le 9 juillet 2024 dans son avis relatif aux politiques économique, sociale, de l'emploi structurelle et budgétaire du Luxembourg que le Luxembourg s'attache en 2024 et 2025 « à stimuler la compétitivité en soutenant les investissements des entreprises et les investissements de création, en particulier dans les activités à forte intensité de R&D ; à réduire sa dépendance aux combustibles fossiles en investissant dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables ; à promouvoir davantage l'électrification des transports et à investir dans les réseaux et les infrastructures de transport public. »

De plus, le Conseil de l'Union européenne a recommandé « à poursuivre la mise en œuvre rapide et efficace du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU une fois adopté, en veillant à achever les réformes et les investissements au plus tard en août 2026 ; à accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion ; à continuer, dans le cadre de l'examen à mi-parcours, à se concentrer sur les priorités fixées, tout en prenant en considération les possibilités qu'offre la plateforme « Technologies stratégiques pour l'Europe » (STEP) d'améliorer la compétitivité. »

- Projet de budget pour 2025

Dans le projet de budget sous rubrique, il est précisé que « le projet de budget de l'Etat pour l'année 2025 poursuit la mise en œuvre des engagements établis dans l'accord de coalition 2023-2028, avec une attention particulière aux enjeux structurels », tels que « le maintien des investissements publics à un niveau élevé afin de répondre aux défis actuels et futurs liés à l'évolution démographique et à la double transition durable et digitale. »

« Le Luxembourg se trouve à un carrefour stratégique, où les politiques économiques, sociales et environnementales doivent converger pour relever les défis imminents de la crise du logement et de la lutte contre la pauvreté, tout en maintenant la compétitivité et la cohésion sociale du pays et en relevant en même temps les défis structurels de la double transition numérique et écologique. »

« Pour faire face aux enjeux actuels et futurs liés à la croissance démographique ainsi qu'aux transitions écologiques et numériques, le Gouvernement s'engage à maintenir un niveau élevé d'investissements publics. Dans cette optique, le Gouvernement met l'accent sur la modernisation des infrastructures et le renforcement de la mobilité durable, ceci avec des investissements significatifs dans les réseaux ferroviaire et routier ainsi que dans les transports publics, notamment le tram. En parallèle, des fonds substantiels seront alloués à la construction et rénovation d'établissements scolaires, ainsi qu'à la modernisation des infrastructures de santé. »

« Les dépenses d'investissements constituent une catégorie de dépenses importante pour leurs effets positifs sur la croissance économique. » Ainsi les dépenses d'investissements directs et indirects de l'administration centrale connaîtront une croissance de 4,7% entre 2024 et 2025, ce qui représente un taux inférieur au taux de croissance moyen sur la période 2014-2022. Exprimés en pourcentage du PIB, les investissements s'élèveront à 4,6% du PIB en 2024 et 2025, ce qui représente un ratio supérieur à celui de la période 2014-2022 (3,7% du PIB).

Selon le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028, « comme indiqué dans l'accord de coalition du Gouvernement : « Au vu d'une situation

conjoncturelle difficile et du contexte de polycrise auquel notre pays est confronté, le Gouvernement doit mener une politique de relance économique (...) en maintenant les investissements publics à un niveau élevé afin de répondre aux défis actuels et futurs liés à l'évolution démographique et à la double transition durable et digitale » ».

« Les dépenses d'investissements, telles que mesurées par les investissements directs et indirects de l'Administration centrale, dépassent 4% du PIB sur toute la période de prévision 2024 à 2028. Elles s'élèvent à 3,9 milliards d'euros en 2025 et augmentent à 4,7 milliards d'euros en 2028. La croissance moyenne des investissements se chiffre à +5,6% par sur la période 2025-2028. »

6.2. Investissements directs de l'administration publique suivant SEC 2010

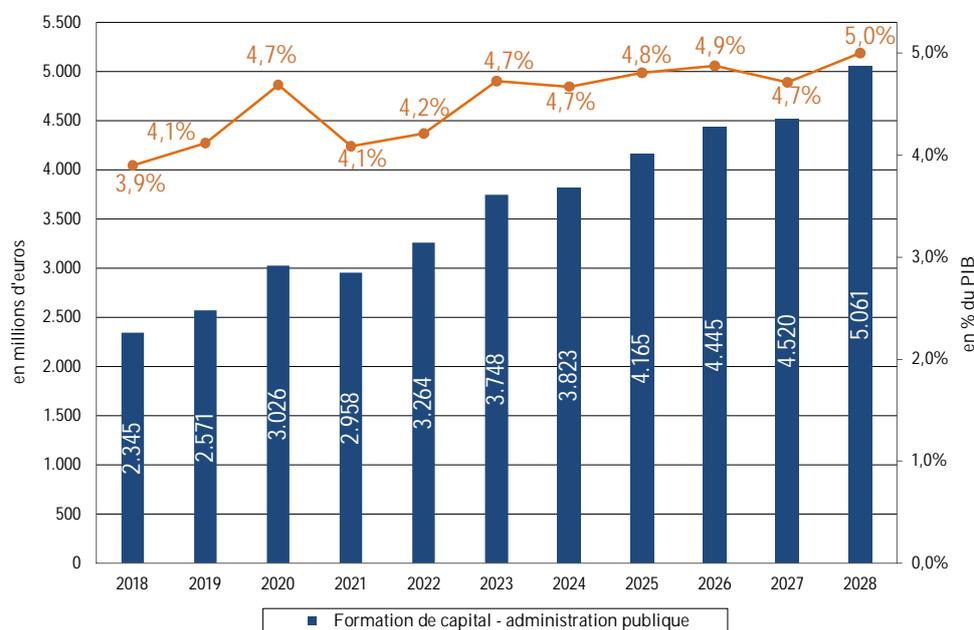
D'après le système SEC 2010, les investissements directs ou bien « la formation brute de capital » comprennent la formation brute de capital fixe, la variation des stocks et les acquisitions moins les cessions d'objets de valeur.

La formation brute de capital fixe est égale aux acquisitions moins les cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents au cours de la période de référence augmentées de certaines plus-values sur actifs non produits découlant de l'activité de production des unités productives ou institutionnelles. Par actifs fixes, il faut entendre des actifs corporels ou incorporels issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production pendant une durée d'au moins un an.

La variation des stocks est mesurée par la valeur des entrées en stocks diminuée de la valeur des sorties de stocks et des éventuelles pertes courantes sur stocks.

Par objets de valeur, il faut entendre des biens non financiers qui ne sont normalement pas utilisés à des fins de production ou de consommation, qui, dans des conditions normales, ne se détériorent pas (physiquement) avec le temps et qui sont acquis et détenus pour servir de réserve de valeur.

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles des investissements directs, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2018 à 2028, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2024 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028.

Graphique 107 : Evolution de la formation de capital – administration publique

Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2024, projet de loi 8445 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice 2023, les investissements directs effectifs de l'administration publique ont augmenté de 14,8% par rapport à 2022 pour atteindre 3.748 millions d'euros, soit 4,7% par rapport au PIB. En comparant ces investissements directs effectifs aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (3.669 millions d'euros), la Cour constate que les dépenses effectives sont supérieures aux prévisions (78 millions d'euros). Cependant en comparant ces investissements directs effectifs aux prévisions reprises au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (3.777 millions d'euros), la Cour constate que les dépenses effectives sont inférieures aux prévisions (29 millions d'euros).

Concernant l'exercice 2024, il est prévu que les investissements directs de l'administration publique augmentent de seulement 2,0% par rapport à 2023 pour atteindre 3.823 millions d'euros, soit 4,7% par rapport au PIB. Par rapport aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (3.765 millions d'euros), il est escompté que les dépenses d'investissements directs sont supérieures de 58 millions d'euros et par rapport aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (3.894 millions d'euros), il est estimé que les dépenses sont inférieures de 71 millions d'euros.

La Cour tient à signaler que pour l'exercice 2025, une augmentation (8,9%) des investissements directs en valeur (4.165 millions d'euros) et en pourcent par rapport au PIB (4,8%) est attendue. En

ce qui concerne l'exercice 2026, une hausse (6,7%) des investissements directs en valeur (4.445 millions d'euros) et en pourcent par rapport au PIB (4,9%) est escomptée.

Il ressort du graphique ci-dessus que depuis 2018 la formation de capital de l'administration publique augmenterait de manière quasi continue en valeur, sauf en 2021, pour atteindre un niveau record de 5.061 millions d'euros en 2028.

Par rapport au PIB, la formation de capital effective a connu une forte croissance en 2020, notamment due à la comptabilisation d'une dépense exceptionnelle à hauteur de quelque 200 millions d'euros suite à la livraison de l'avion militaire A400M. Elle diminue à nouveau en 2021 et augmenterait par après de façon quasi continue, sauf en 2024 et 2027, jusqu'en 2028 pour atteindre un taux de 5,0%.

6.3. Investissements indirects de l'administration publique suivant SEC 2010

D'après le système SEC 2010, les investissements indirects ou bien « les transferts en capital » exigent l'acquisition ou la cession d'un ou de plusieurs actifs par au moins une des parties à l'opération. Que le transfert en capital ait lieu en espèces ou en nature, il débouche sur une variation correspondante des actifs financiers ou non financiers présentés dans les comptes de patrimoine de l'une ou des deux parties à l'opération.

Par transfert en capital en nature, il faut entendre le transfert de la propriété d'un actif fixe corporel (autre que des stocks ou des espèces) ou l'annulation sans contrepartie d'une dette par un créancier.

Par transfert en capital en espèces, il faut entendre le transfert d'un montant en espèces, soit qu'une des parties à l'opération a obtenu en cédant un ou des actifs (autres que des stocks), soit que l'autre partie est supposée ou tenue d'utiliser pour acquérir un ou des actifs (autres que des stocks). Cette seconde partie (bénéficiaire) est souvent obligée d'utiliser les espèces en question pour acquérir un ou des actifs comme condition de la réalisation du transfert.

Les transferts en capital se différencient des transferts courants par le fait qu'ils impliquent l'acquisition ou la cession d'un ou de plusieurs actifs par au moins une des parties à l'opération.

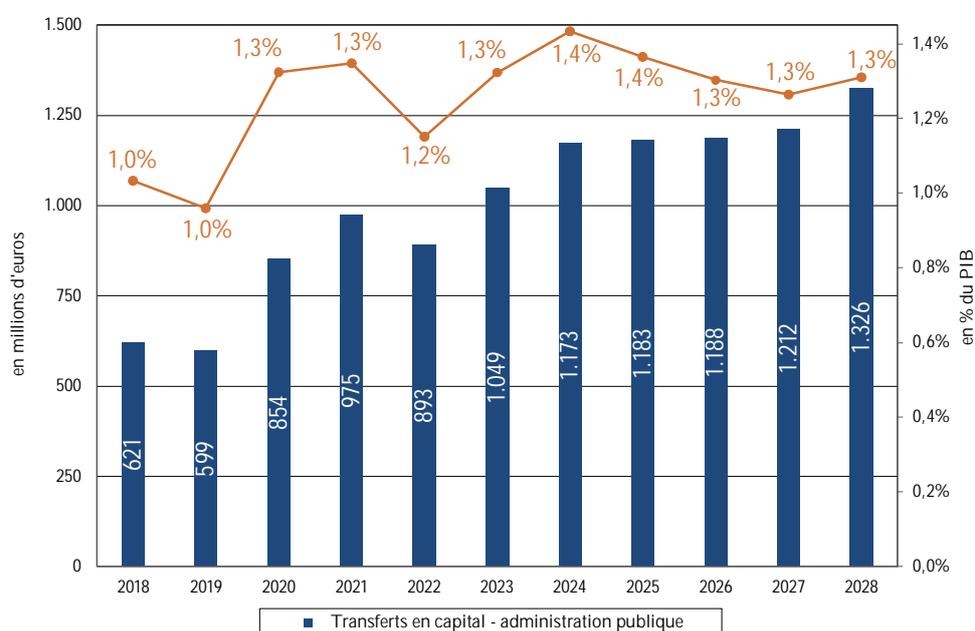
Les transferts en capital couvrent les impôts en capital, les aides à l'investissement et les autres transferts en capital.

Les transferts en capital de l'administration centrale comportent globalement les aides à l'investissement de l'administration centrale aux entreprises, aux associations sans but lucratif au service des ménages, aux ménages et aux administrations locales.

Il s'agit donc des subventions en capital de l'Etat en vue de favoriser la réalisation de projets d'investissements par d'autres collectivités publiques ou par le secteur privé.

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles des investissements indirects, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2018 à 2028, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2024 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028.

Graphique 108 : Evolution des transferts en capital - administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2024, projet de loi 8445 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice 2023, les investissements indirects effectifs de l'administration publique ont augmenté de 17,5% par rapport à 2022 pour atteindre 1.049 millions d'euros, soit 1,3% par rapport au PIB. En comparant ces investissements indirects effectifs aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (1.041 millions d'euros), la Cour constate que les dépenses effectives sont légèrement supérieures aux prévisions (9 millions d'euros). Cependant en comparant ces investissements indirects effectifs aux prévisions reprises au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (1.231 millions d'euros), la Cour note que les dépenses effectives n'atteignent pas les prévisions (182 millions d'euros).

Concernant l'exercice 2024, il est prévu que les investissements indirects de l'administration publique augmentent de 11,8% par rapport à 2023 pour atteindre 1.173 millions d'euros, soit 1,4% par rapport au PIB. En comparant ces investissements indirects aux prévisions du projet de

loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (1.140 millions d'euros) et celles reprises au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (1.155 millions d'euros), il est estimé que les dépenses sont supérieures aux prévisions (32 millions d'euros/18 millions d'euros).

La Cour tient à relever que pour l'exercice 2025, une faible hausse des investissements indirects en valeur (1.183 millions d'euros) et une faible baisse des investissements indirects en pourcent par rapport au PIB (1,4%) sont attendues. En ce qui concerne l'exercice 2026, une faible augmentation (0,4%) des investissements indirects en valeur (1.188 millions d'euros) et une légère diminution des investissements indirects en pourcent par rapport au PIB (1,3%) sont escomptées.

Il ressort du graphique ci-dessus que sur la période 2019 à 2024, les transferts en capital de l'administration publique augmenteraient sensiblement en valeur, sauf en 2022. Par après pour les exercices 2024 à 2027 les investissements indirects devraient se stabiliser à quelque 1.200 millions d'euros et ils devraient à nouveau augmenter en 2028 pour atteindre un niveau record de 1.326 millions d'euros.

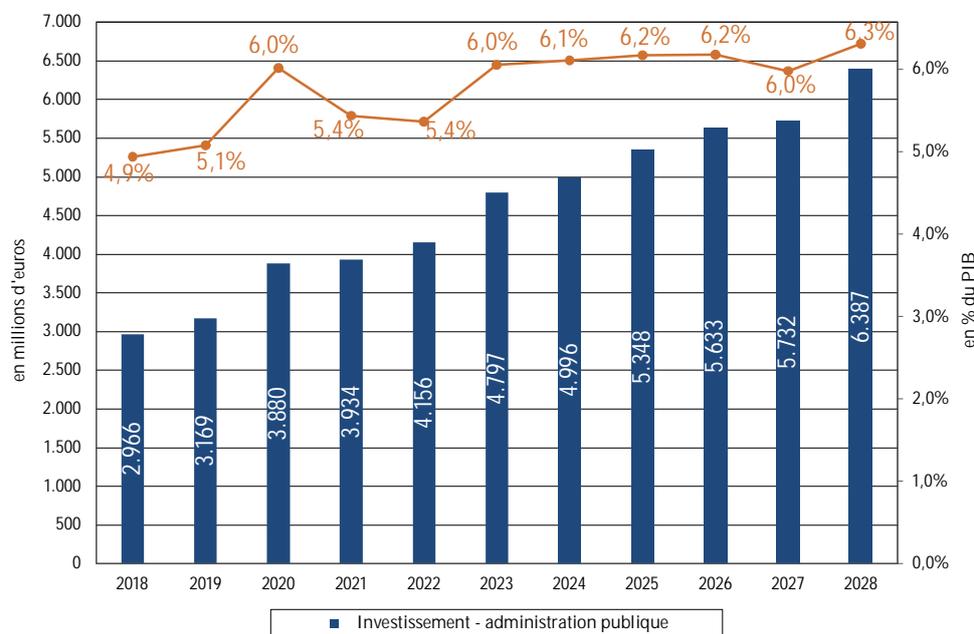
Compte tenu des mesures sanitaires, sociales et économiques décidées par le gouvernement dans le contexte de la crise du COVID-19, les transferts en capital de l'administration publique ont connu une hausse de 0,3% du PIB en 2020 et 2021, suivie d'une baisse en 2022. A partir de 2022, les investissements indirects de l'administration publique par rapport au PIB devraient connaître une croissance jusqu'en 2024. A noter que les prévisions pour les années 2024 à 2027 prévoient une décroissance continue pour atteindre 1,3% du PIB en 2027.

6.4. Investissements de l'Etat suivant SEC 2010

D'après le système SEC 2010, les dépenses d'investissement de l'Etat ou bien l'effort d'investissement global regroupent les deux catégories « formation de capital » et « transferts en capital ». Elles représentent entre 12,1% et 12,8% des dépenses totales de l'administration publique pour les années 2023 à 2028, soit en moyenne 12,4%.

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles de l'effort d'investissement global de l'Etat, c'est-à-dire la somme des investissements directs et des investissements indirects, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2018 à 2028, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2024 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028.

Graphique 109 : Evolution des dépenses d'investissement de l'administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2024, projet de loi 8445 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice 2023, la hausse par rapport à 2022 de 14,8% au niveau de l'investissement direct et la hausse de 17,5% au niveau de l'investissement indirect débouchent sur une croissance importante de 15,4% (640 millions d'euros) des dépenses d'investissement globales de l'administration publique, qui affichent ainsi 4.797 millions d'euros, soit 6,0% par rapport au PIB.

Concernant l'exercice 2024, les hausses par rapport à 2023 de 2,0% au niveau de l'investissement direct et de 11,8% au niveau de l'investissement indirect débouchent sur une croissance de 4,2% (199 millions d'euros) des dépenses d'investissement globales de l'administration publique, qui affichent ainsi 4.996 millions d'euros, soit 6,1% par rapport au PIB.

En comparant les dépenses d'investissement de l'Etat aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (4.710 millions d'euros en 2023 et 4.906 millions d'euros en 2024), la Cour note que les dépenses sont supérieures aux prévisions respectives.

La Cour tient à signaler que pour l'exercice 2025, les investissements de l'Etat connaîtraient une croissance de 7,0%, soit 352 millions d'euros, par rapport à 2024 et afficheraient donc 5.348 millions d'euros. Une légère augmentation des investissements globaux en pourcent par rapport au PIB (6,2%) est attendue. En ce qui concerne l'exercice 2026, une augmentation

(5,3%) des investissements de l'Etat en valeur (5.633 millions d'euros) et une stagnation des investissements de l'Etat en pourcent par rapport au PIB (6,2%) est escomptée.

L'évolution des dépenses d'investissement de l'administration publique depuis 2018 est semblable à celle des dépenses d'investissement direct qui constituent plus de trois quarts des dépenses d'investissement. Ainsi, depuis 2018, l'investissement de l'administration publique augmenterait de manière continue en valeur pour atteindre 6.387 millions d'euros en 2028.

Le taux des investissements de l'Etat par rapport au PIB augmenterait de 2022 jusqu'en 2026 et les prévisions pour 2027 prévoient une décroissance à 6,0% du PIB suivi d'une nouvelle augmentation en 2028 pour atteindre 6,3%.

La Cour tient à préciser que selon le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028, « la nette croissance des investissements (formation de capital et transferts en capital) prévue en 2028 » résulte de plusieurs projets de grande envergure, tels que le tram rapide, l'autoroute A4 multimodal, les nouvelles constructions hospitalières du CHL et du Südspidol.

D'après le projet de budget 2025, les priorités gouvernementales concernant les investissements publics de l'administration centrale visent notamment l'environnement et le climat, les infrastructures publiques ainsi que le logement. Sur la période 2025-2028, il est prévu que les investissements dédiés à l'environnement et au climat, y compris la mobilité, s'élèveront à 4,1 milliards d'euros, les dépenses concernant les infrastructures publiques se chiffreront à 3,1 milliards d'euros et les investissements concernant des logements augmenteront à 1,6 milliard d'euros.

« Sans tenir compte d'éventuels délais ou décalages temporels dans l'exécution de projets, les dépenses d'investissements budgétisées en faveur de ces trois domaines se chiffrent à elles seules à 8,8 milliards d'euros sur la période de prévision 2025-2028 ce qui représente 52% de l'ensemble des dépenses projetées sur la période 2025-2028. »

Pour la période 2025-2028 une part importante des investissements publics consacrés à l'environnement et au climat est financée par le biais du Fonds climat et énergie, des projets d'investissements pour un montant total de 1,3 milliard d'euros sont prévus.

En matière de mobilité il y a lieu de relever la modernisation du matériel roulant des chemins de fer prévue pour un montant de 426 millions d'euros, la modernisation et le développement du réseau ferroviaire national pour 1,7 milliard d'euros, ainsi que le développement du réseau du tram dont le coût serait de 553 millions d'euros sur la période 2025-2028.

En matière d'infrastructures publiques il y a lieu de relever qu'au courant des années 2024 à 2028 3,0 milliards d'euros sont prévus, dont quelque 2,4 milliards d'euros pour les investissements routiers.

Les investissements pour soutenir l'accès au logement atteindront les 2 milliards d'euros durant la période 2025-2028. « Les projets les plus importants concernent l'acquisition par l'Etat d'immeubles destinés à l'habitat estimés à 629 millions d'euros (dont les acquisitions VEFA), les projets « Neischmelz » à Dudelange (135 millions d'euros) et « Wunnen mat der Wooltz » à Wiltz (65 millions d'euros). »

« Au total, la participation étatique au financement de projets réalisés par le Fonds spécial pour le logement abordable se chiffrera à quelque 470 millions d'euros. La participation étatique au financement de projets réalisés par la SNHBM atteindra 334 millions d'euros. La participation au financement de projets de logements réalisés par les communes est estimée à quelque 208 millions d'euros et des dépenses de quelque 117 millions d'euros sont prévues dans le cadre du pacte Logement 2.0. La participation au financement de projets de logements réalisés par des asbl, fondations et du Kierchefong atteindra prévisiblement les 210 millions d'euros. »

7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

7.1. Aperçu global

Selon l'article 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le projet de budget de l'année est accompagné d'annexes explicatives concernant notamment la situation financière des fonds spéciaux, en indiquant pour chaque fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et prospective.

En prenant en considération le projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2025, le nombre de fonds spéciaux de l'Etat s'élève actuellement à trente-trois et l'évolution financière de ces fonds spéciaux est présentée au volume II du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028.

La Cour tient à noter que la loi budgétaire de 2025 prévoit diverses modifications ayant notamment pour effet de réduire le nombre de fonds spéciaux à vingt-neuf.

7.2. Modifications législatives des fonds spéciaux

- Dissolution du Fonds de relance et de solidarité

Les articles 22 et 23 de la loi budgétaire de 2025 prévoient l'abrogation de la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises ainsi que l'abrogation de la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts de certaines entreprises, étant donné que les délais pour l'introduction d'une demande d'aide ainsi que les délais d'octroi sont déçus.

En fait, le Fonds de relance et de solidarité, placé sous l'autorité du ministre des Classes moyennes, a été créé en vertu de l'article 11 de la loi modifiée du 24 juillet 2020. Ledit fonds a été alimenté par des dotations budgétaires annuelles ainsi que des dons. Sa mission a été la prise en charge des dépenses occasionnées par l'octroi des aides aux entreprises en vertu des lois modifiées du 24 juillet 2020 et du 19 décembre 2020, c'est-à-dire les aides aux entreprises dans le cadre de la pandémie du COVID-19, comme par exemples l'aide « coûts non couverts » ou bien la nouvelle aide de relance.

- Dissolution du Fonds social culturel

L'article 37 de la loi budgétaire de 2025 prévoit une modification de la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures de soutien pour les artistes professionnels indépendants et pour les intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique ayant notamment

pour objet la suppression du Fonds social culturel. Dorénavant le paiement des aides de soutien pour les artistes professionnels indépendants et pour les intermittents du spectacle prévues aux articles 5 et 6 et des bourses de relève prévues à l'article 9bis de la prédite loi sera assuré à travers la ligne budgétaire 04.0.34.020 « Mesures de soutien pour les artistes professionnels indépendants et les intermittents du spectacle et bourses de relève aux artistes émergents ».

Cette modification législative donne suite à une recommandation de la Cour des comptes, formulée dans son avis relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024, à savoir « la Cour est d'avis que le bien-fondé de certains fonds spéciaux doit être revu et que le nombre de fonds spéciaux doit être réduit en inscrivant les dépenses dans un article du budget de l'Etat ».

- Dissolutions du Fonds de la pêche et du Fonds des eaux frontalières

Les articles 38 à 40 et 47 de la loi budgétaire de 2025 prévoient la dissolution du Fonds de la pêche⁷⁷ et du Fonds des eaux frontalières⁷⁸, ainsi que leur intégration dans le Fonds pour la gestion de l'eau.

L'article 38 prévoit que la taxe piscicole visée à l'article 7 et le droit d'adjudication visé à l'article 41 de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures sont versés au Fonds pour la gestion de l'eau. De même, l'article 39 prévoit que la taxe prévue à la loi modifiée du 21 novembre 1984 est versée au Fonds pour la gestion de l'eau.

En ce qui concerne l'article 40, il prévoit de modifier l'alimentation du Fonds pour la gestion de l'eau par les taxes mentionnées ci-avant et d'élargir le champ d'application des projets éligibles et du taux d'intervention du Fonds pour la gestion de l'eau, afin de couvrir les mesures et projets financés jusqu'à présent via les deux fonds spéciaux.

Par ailleurs, l'article 47 prévoit que le solde et les engagements, tant au niveau des recettes, qu'au niveau des dépenses des deux fonds spéciaux existant au 31 décembre 2024, sont portés en recette du Fonds pour la gestion de l'eau.

Ces modifications législatives donnent également suite à une recommandation de la Cour des comptes, formulée dans son avis relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024, à savoir « la Cour est d'avis que le bien-fondé de

⁷⁷ fonds spécial régi par la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures.

⁷⁸ fonds spécial régi par la loi modifiée du 21 novembre 1984 portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975.

certaines fonds spéciaux doit être revu et que le nombre de fonds spéciaux doit être réduit en inscrivant les dépenses dans un article du budget de l'Etat ».

7.3. Evolution financière 2024 à 2028

Pour les exercices 2024 à 2028, les dépenses des fonds spéciaux dépasseraient régulièrement les recettes.

Il s'ensuit que le niveau des avoirs financiers des fonds spéciaux diminuerait de 2,97 milliards d'euros en début d'exercice 2024 à 1,42 milliard d'euros en fin d'exercice 2028.

Le tableau suivant renseigne sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2023 à 2028. Il se base sur le compte général provisoire de l'exercice 2023 ainsi que sur les projections publiées dans le projet de budget de l'Etat de 2025.

Tableau 110 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2023-2028

(en euros)	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs au 31.12
2023	6.187.397.062	7.905.288.299	7.888.682.892	16.605.406	2.970.897.326
2024	6.694.565.469	8.567.022.808	8.969.137.000	-402.114.192	2.568.783.134
2025	7.022.009.360	8.954.467.150	9.335.573.000	-381.105.850	2.187.029.325
2026	7.522.618.932	9.520.666.117	9.853.191.000	-332.524.883	1.854.504.442
2027	8.117.510.196	10.169.603.939	10.445.427.000	-275.823.061	1.578.681.381
2028	8.721.075.211	10.839.136.866	11.000.793.000	-161.656.134	1.417.025.247

Source chiffres : compte général provisoire 2023, projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour l'exercice 2024, il importe de préciser que des dotations supplémentaires pour le compte de divers fonds spéciaux, telles que renseignées dans la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat au volume II du projet de budget 2025 et/ou bien comptabilisées au niveau du SAP, ont été incluses par la Cour dans ses tableaux et graphiques.

Il s'agit en l'occurrence d'alimentations budgétaires supplémentaires des fonds spéciaux pour un montant total de 70,40 millions d'euros, dont la plus importante concerne le Fonds des routes avec 10,00 millions d'euros.

La Cour tient à rappeler que certains fonds spéciaux tels que le Fonds de dotation globale des communes ou bien le Fonds pour l'emploi sont alimentés par des quotes-parts des recettes fiscales. Vu notamment les variations par rapport au budget voté des produits escomptés pour 2024 de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'impôt commercial communal, de l'impôt de solidarité, de l'impôt sur la fortune, il en découle les variations des dotations budgétaires suivantes :

- le Fonds pour l'emploi avec 44,80 millions d'euros ;
- le Fonds de dotation globale des communes avec 36,56 millions d'euros.

Les tableaux suivants présentent le détail de la situation des fonds spéciaux telle que projetée pour les exercices 2024 à 2028.

Tableau 111 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2024

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2024 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2024 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	11.353.821	369.440.440	371.440.440	368.282.000	14.512.261
Fonds d'équipement militaire	45.937.797	260.000.000	260.000.000	290.523.000	15.414.797
Fonds pour le patrimoine architectural	24.597.003	15.500.000	15.500.000	25.209.000	14.888.003
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.473	100	100	0	21.715.573
Fonds de pension	12.030.704	883.235.000	1.272.493.000	1.272.493.000	12.030.704
Fonds de dotation globale des communes	0	1.834.305.069	3.056.305.000	3.056.305.000	0
Fonds de la pêche	216.333	126.370	126.370	238.000	104.703
Fonds pour la gestion de l'eau	253.559.659	42.333.333	42.333.333	71.693.000	224.199.992
Fonds des eaux frontalières	497.612	67.536	67.536	103.000	462.148
Fonds d'équipement sportif national	63.156.714	5.489.872	5.489.872	24.705.000	43.941.586
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	132.565.927	50.000.000	50.000.000	55.743.000	126.822.927
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	107.206.499	70.000.000	70.000.000	60.802.000	116.404.499
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	394.594	100	20.100	50.000	364.694
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	90.946.631	40.000.000	40.000.000	56.118.000	74.828.631
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	198.364.865	50.000.000	50.000.000	88.701.000	159.663.865
Fonds pour la protection de l'environnement	89.936.919	54.533.000	54.533.000	67.666.000	76.803.919
Fonds climat et énergie	688.641.034	299.931.600	300.431.600	491.220.000	497.852.634
Fonds pour l'emploi	585.811.959	1.008.101.457	1.113.343.457	1.155.031.000	544.124.416
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	34.955.451	119.000.000	160.521.000	184.525.000	10.951.451
Fonds d'investissements publics administratifs	137.333.577	70.000.000	70.000.000	80.274.000	127.059.577
Fonds d'investissements publics scolaires	64.249.558	60.000.000	60.000.000	66.241.000	58.008.558

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2024 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2024 (en euros)
Fonds des routes	787.665	420.000.000	420.000.000	360.387.000	60.400.665
Fonds du rail	37.668.987	494.051.592	605.944.000	612.546.000	31.066.987
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	40.329.178	10.000.000	10.000.000	7.125.000	43.204.178
Fonds pour la loi de garantie	103.431.565	65.000.000	65.000.000	52.700.000	115.731.565
Fonds pour la promotion touristique	16.569.584	10.000.000	10.000.000	14.229.000	12.340.584
Fonds pour la réforme communale	25.327.373	4.000.000	4.000.000	5.500.000	23.827.373
Fonds social culturel	806	4.700.000	4.700.000	4.700.000	806
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	102.394.041	90.000.000	90.000.000	100.986.000	91.408.041
Fonds de l'innovation	11.845.877	137.300.000	137.324.000	120.824.000	28.345.877
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	420.249	450.000	450.000	450.000	420.249
Fonds spécial pour le logement abordable	68.569.568	227.000.000	227.000.000	273.768.000	21.801.568
Fonds de relance et de solidarité	80.302	0	0	0	80.302
TOTAL	2.970.897.326	6.694.565.469	8.567.022.808	8.969.137.000	2.568.783.134
Différence entre recettes et dépenses :			-402.114.192	-13,54%	

Source chiffres : projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 112 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2025

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2025 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2025 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	14.512.261	381.880.222	383.880.222	383.880.000	14.512.483
Fonds d'équipement militaire	15.414.797	390.000.000	390.000.000	385.307.000	20.107.797
Fonds pour le patrimoine architectural	14.888.003	20.450.000	20.450.000	28.753.000	6.585.003
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de pension	12.030.704	949.071.280	1.348.834.000	1.348.834.000	12.030.704
Fonds de dotation globale des communes	0	1.911.662.390	3.175.662.000	3.175.662.000	0
Fonds pour la gestion de l'eau	224.199.992	22.013.787	22.013.787	85.319.000	160.894.779
Fonds d'équipement sportif national	43.941.586	5.000.000	5.000.000	16.593.000	32.348.586
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	126.822.927	35.000.000	35.000.000	70.813.000	91.009.927

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2025 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2025 (en euros)
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	116.404.499	40.000.000	40.000.000	65.361.000	91.043.499
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	364.694	100	15.100	20.000	359.794
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	74.828.631	50.000.000	50.000.000	47.704.000	77.124.631
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	159.663.865	55.000.000	55.000.000	78.398.000	136.265.865
Fonds pour la protection de l'environnement	76.803.919	54.533.000	54.533.000	69.912.000	61.424.919
Fonds climat et énergie	497.852.634	216.056.600	216.556.600	355.480.000	358.929.234
Fonds pour l'emploi	544.124.416	1.025.510.341	1.137.372.341	1.189.450.000	492.046.757
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	10.951.451	125.000.000	173.311.000	175.000.000	9.262.451
Fonds d'investissements publics administratifs	127.059.577	90.000.000	90.000.000	90.293.000	126.766.577
Fonds d'investissements publics scolaires	58.008.558	70.000.000	70.000.000	80.095.000	47.913.558
Fonds des routes	60.400.665	395.000.000	395.000.000	365.080.000	90.320.665
Fonds du rail	31.066.987	551.781.540	657.429.000	670.409.000	18.086.987
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	43.204.178	7.500.000	7.500.000	24.238.000	26.466.178
Fonds pour la loi de garantie	115.731.565	65.000.000	65.000.000	49.700.000	131.031.565
Fonds pour la promotion touristique	12.340.584	10.000.000	10.000.000	16.232.000	6.108.584
Fonds pour la réforme communale	23.827.373	4.000.000	4.000.000	5.500.000	22.327.373
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	91.408.041	90.000.000	90.000.000	98.330.000	83.078.041
Fonds de l'innovation	28.345.877	144.100.000	144.460.000	147.582.000	25.223.877
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	420.249	450.000	450.000	450.000	420.249
Fonds spécial pour le logement abordable	21.801.568	313.000.000	313.000.000	311.178.000	23.623.568
TOTAL	2.568.135.175	7.022.009.360	8.954.467.150	9.335.573.000	2.187.029.325

Différence entre recettes et dépenses : -381.105.850 -14,84%

Source chiffres : projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 113 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2026

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2026 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2026 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	14.512.483	412.046.980	414.046.980	414.047.000	14.512.463

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2026 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2026 (en euros)
Fonds d'équipement militaire	20.107.797	360.000.000	360.000.000	352.493.000	27.614.797
Fonds pour le patrimoine architectural	6.585.003	23.250.000	23.250.000	28.818.000	1.017.003
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.673	100	100	0	21.715.773
Fonds de pension	12.030.704	1.006.813.466	1.422.762.000	1.422.762.000	12.030.704
Fonds de dotation globale des communes	0	2.022.619.490	3.329.619.000	3.329.619.000	0
Fonds pour la gestion de l'eau	160.894.779	21.433.000	21.433.000	87.455.000	94.872.779
Fonds d'équipement sportif national	32.348.586	20.000.000	20.000.000	22.863.000	29.485.586
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	91.009.927	60.000.000	60.000.000	83.282.000	67.727.927
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	91.043.499	40.000.000	40.000.000	46.674.000	84.369.499
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	359.794	100	15.100	20.000	354.894
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	77.124.631	60.000.000	60.000.000	65.046.000	72.078.631
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	136.265.865	100.000.000	100.000.000	108.445.000	127.820.865
Fonds pour la protection de l'environnement	61.424.919	54.533.000	54.533.000	75.426.000	40.531.919
Fonds climat et énergie	358.929.234	219.556.600	220.056.600	337.488.000	241.497.834
Fonds pour l'emploi	492.046.757	1.076.411.337	1.191.094.337	1.226.600.000	456.541.094
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	9.262.451	117.000.000	159.833.000	161.132.000	7.963.451
Fonds d'investissements publics administratifs	126.766.577	120.000.000	120.000.000	149.420.000	97.346.577
Fonds d'investissements publics scolaires	47.913.558	90.000.000	90.000.000	103.840.000	34.073.558
Fonds des routes	90.320.665	430.000.000	430.000.000	426.012.000	94.308.665
Fonds du rail	18.086.987	597.904.859	712.613.000	708.546.000	22.153.987
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	26.466.178	5.500.000	5.500.000	24.224.000	7.742.178
Fonds pour la loi de garantie	131.031.565	65.000.000	65.000.000	39.200.000	156.831.565
Fonds pour la promotion touristique	6.108.584	15.000.000	15.000.000	14.522.000	6.586.584
Fonds pour la réforme communale	22.327.373	3.000.000	3.000.000	5.500.000	19.827.373
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	83.078.041	90.000.000	90.000.000	99.762.000	73.316.041
Fonds de l'innovation	25.223.877	157.100.000	157.460.000	166.184.000	16.499.877

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2026 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2026 (en euros)
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	420.249	450.000	450.000	450.000	420.249
Fonds spécial pour le logement abordable	23.623.568	355.000.000	355.000.000	353.361.000	25.262.568
TOTAL	2.187.029.325	7.522.618.932	9.520.666.117	9.853.191.000	1.854.504.442
Différence entre recettes et dépenses :			-332.524.883	-15,20%	

Source chiffres : projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 114 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2027

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2027 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2027 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	14.512.463	434.400.980	436.400.980	436.401.000	14.512.443
Fonds d'équipement militaire	27.614.797	460.000.000	460.000.000	453.944.000	33.670.797
Fonds pour le patrimoine architectural	1.017.003	30.000.000	30.000.000	29.966.000	1.051.003
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.773	100	100	0	21.715.873
Fonds de pension	12.030.704	1.074.009.241	1.494.818.000	1.494.818.000	12.030.704
Fonds de dotation globale des communes	0	2.145.616.480	3.494.616.000	3.494.616.000	0
Fonds pour la gestion de l'eau	94.872.779	21.433.000	21.433.000	88.110.000	28.195.779
Fonds d'équipement sportif national	29.485.586	25.000.000	25.000.000	14.205.000	40.280.586
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	67.727.927	65.000.000	65.000.000	85.095.000	47.632.927
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	84.369.499	40.000.000	40.000.000	56.253.000	68.116.499
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	354.894	100	15.100	20.000	349.994
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	72.078.631	50.000.000	50.000.000	72.212.000	49.866.631
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	127.820.865	200.000.000	200.000.000	176.129.000	151.691.865
Fonds pour la protection de l'environnement	40.531.919	54.533.000	54.533.000	78.423.000	16.641.919
Fonds climat et énergie	241.497.834	228.406.600	228.906.600	346.030.000	124.374.434
Fonds pour l'emploi	456.541.094	1.128.041.159	1.244.744.159	1.233.250.000	468.035.253
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	7.963.451	112.400.000	155.251.000	157.323.000	5.891.451

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2027 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2027 (en euros)
Fonds d'investissements publics administratifs	97.346.577	170.000.000	170.000.000	214.713.000	52.633.577
Fonds d'investissements publics scolaires	34.073.558	140.000.000	140.000.000	150.025.000	24.048.558
Fonds des routes	94.308.665	445.000.000	445.000.000	461.659.000	77.649.665
Fonds du rail	22.153.987	621.219.536	741.436.000	746.543.000	17.046.987
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	7.742.178	3.500.000	3.500.000	9.534.000	1.708.178
Fonds pour la loi de garantie	156.831.565	65.000.000	65.000.000	30.500.000	191.331.565
Fonds pour la promotion touristique	6.586.584	20.000.000	20.000.000	16.499.000	10.087.584
Fonds pour la réforme communale	19.827.373	3.000.000	3.000.000	5.500.000	17.327.373
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	73.316.041	100.000.000	100.000.000	102.315.000	71.001.041
Fonds de l'innovation	16.499.877	155.500.000	155.500.000	163.885.000	8.114.877
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	420.249	450.000	450.000	450.000	420.249
Fonds spécial pour le logement abordable	25.262.568	325.000.000	325.000.000	327.009.000	23.253.568
TOTAL	1.854.504.442	8.117.510.196	10.169.603.939	10.445.427.000	1.578.681.381
Différence entre recettes et dépenses :			-275.823.061	-14,87%	

Source chiffres : projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 115 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2028

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2028 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2028 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	14.512.443	467.831.570	469.831.570	469.832.000	14.512.013
Fonds d'équipement militaire	33.670.797	460.000.000	460.000.000	455.851.000	37.819.797
Fonds pour le patrimoine architectural	1.051.003	38.500.000	38.500.000	38.378.000	1.173.003
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.873	100	100	0	21.715.973
Fonds de pension	12.030.704	1.145.252.129	1.573.286.000	1.573.286.000	12.030.704
Fonds de dotation globale des communes	0	2.316.019.042	3.715.019.000	3.715.019.000	0
Fonds pour la gestion de l'eau	28.195.779	58.043.000	58.043.000	86.231.000	7.779
Fonds d'équipement sportif national	40.280.586	25.000.000	25.000.000	23.793.000	41.487.586
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	47.632.927	65.000.000	65.000.000	92.470.000	20.162.927

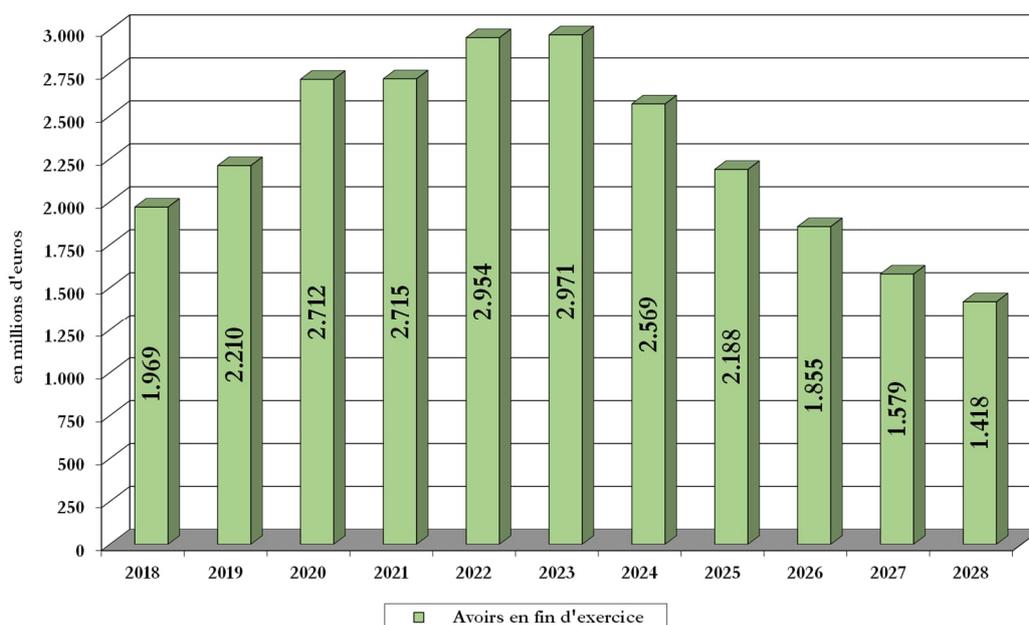
Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2028 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2028 (en euros)
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	68.116.499	40.000.000	40.000.000	55.814.000	52.302.499
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	349.994	100	15.100	20.000	345.094
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	49.866.631	50.000.000	50.000.000	62.836.000	37.030.631
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	151.691.865	280.000.000	280.000.000	278.375.000	153.316.865
Fonds pour la protection de l'environnement	16.641.919	58.200.000	58.200.000	74.818.000	23.919
Fonds climat et énergie	124.374.434	237.606.600	238.106.600	359.640.000	2.841.034
Fonds pour l'emploi	468.035.253	1.198.800.496	1.318.878.496	1.255.000.000	531.913.749
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	5.891.451	115.000.000	157.644.000	157.791.000	5.744.451
Fonds d'investissements publics administratifs	52.633.577	190.000.000	190.000.000	234.229.000	8.404.577
Fonds d'investissements publics scolaires	24.048.558	170.000.000	170.000.000	189.823.000	4.225.558
Fonds des routes	77.649.665	480.000.000	480.000.000	466.035.000	91.614.665
Fonds du rail	17.046.987	652.872.174	778.663.000	776.258.000	19.451.987
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	1.708.178	1.500.000	1.500.000	2.415.000	793.178
Fonds pour la loi de garantie	191.331.565	65.000.000	65.000.000	32.620.000	223.711.565
Fonds pour la promotion touristique	10.087.584	10.000.000	10.000.000	12.328.000	7.759.584
Fonds pour la réforme communale	17.327.373	3.000.000	3.000.000	5.500.000	14.827.373
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	71.001.041	100.000.000	100.000.000	103.016.000	67.985.041
Fonds de l'innovation	8.114.877	153.000.000	153.000.000	153.419.000	7.695.877
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	420.249	450.000	450.000	450.000	420.249
Fonds spécial pour le logement abordable	23.253.568	340.000.000	340.000.000	325.546.000	37.707.568
TOTAL	1.578.681.381	8.721.075.211	10.839.136.866	11.000.793.000	1.417.025.247
Différence entre recettes et dépenses :			-161.656.134	-10,24%	

Source chiffres : projet de budget 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

7.4. Avoirs des fonds spéciaux

Les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont connu une hausse de 2018 à 2023 alors que, selon les indications contenues dans le projet de budget 2025, il est prévu que les avoirs des fonds baissent progressivement au courant des exercices 2024 à 2028.

Graphique 116 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat 2018-2028



Graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique que, d'après les prévisions actuelles, les avoirs des fonds passeraient de 2.971 millions d'euros au 31 décembre 2023 (compte général provisoire 2023) à 1.418 millions d'euros au 31 décembre 2028, soit une baisse importante de l'ordre de 52%.

Pour la période 2024 à 2028, des excédents de dépenses par rapport aux recettes sont attendus, à savoir 402,11 millions d'euros (-13,54%) pour l'année 2024, 381,11 millions d'euros (-14,84%) pour l'année 2025, 332,52 millions d'euros (-15,20%) pour l'année 2026, 275,82 millions d'euros (-14,87%) pour l'année 2027 et 161,66 millions d'euros (-10,24%) pour l'année 2028.

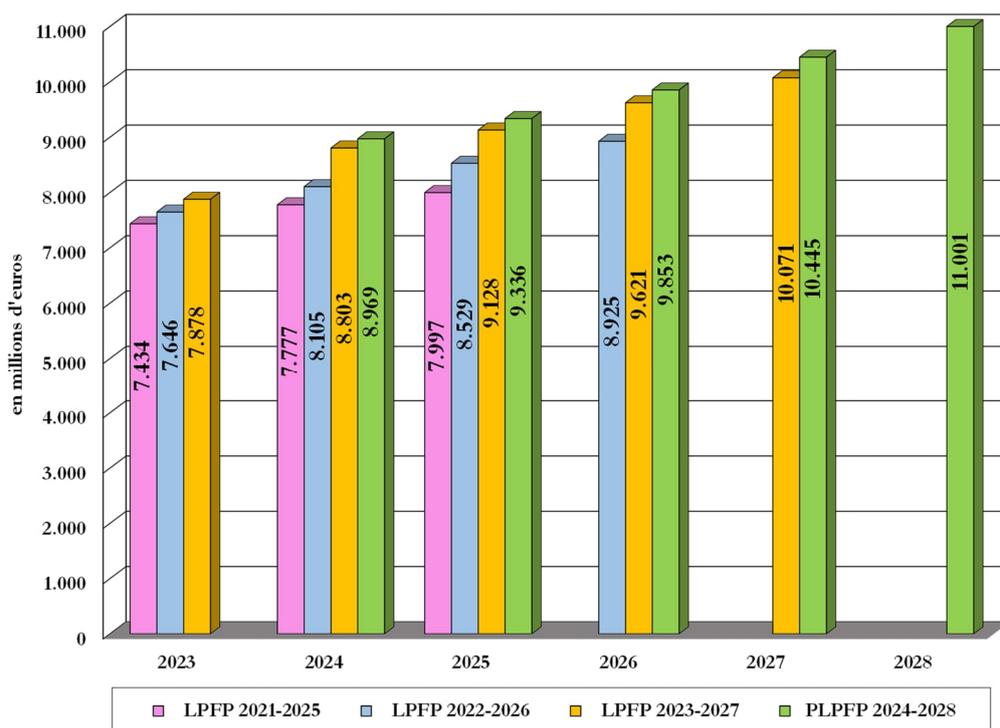
7.5. Dépenses des fonds spéciaux

Pour les exercices budgétaires 2023 à 2028, les dépenses projetées des fonds spéciaux sont non seulement en croissance continue, mais dépassent systématiquement les projections antérieures retenues soit dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (LPFP 2021-2025), soit dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (LPFP 2022-2026),

soit dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (LPFP 2023-2027).

Le graphique suivant renseigne sur les dépenses projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2023 à 2028. Il se base sur les projections publiées dans les projets de budget de l'Etat de 2022 à 2025.

Graphique 117 : Comparaison des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat 2023-2028



Graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice budgétaire 2024, il est prévu que les dépenses des fonds spéciaux augmentent de 13,7% par rapport à 2023 pour atteindre 8.969 millions d'euros. En comparant ces dépenses des fonds spéciaux aux prévisions retenues au LPFP 2021-2025, au LPFP 2022-2026 et celles reprises au LPFP 2023-2027, la Cour constate que les dépenses sont nettement supérieures aux prévisions antérieures (1.192 millions d'euros / 864 millions d'euros / 166 millions d'euros).

Pour l'exercice 2025, il est prévu que les dépenses des fonds spéciaux augmentent de 4,0% par rapport à 2024 pour atteindre 9.336 millions d'euros. En comparant ces dépenses des fonds spéciaux aux prévisions retenues au LPFP 2021-2025, au LPFP 2022-2026 et celles reprises au LPFP 2023-2027, la Cour constate également que les dépenses sont nettement supérieures aux prévisions antérieures (1.339 millions d'euros / 807 millions d'euros / 207 millions d'euros).

Selon les instructions de la lettre circulaire du 27 mars 2024 à l'adresse des départements ministériels concernant le projet de budget pour l'exercice 2025 et la programmation financière pluriannuelle 2024-2028, « les annexes du projet de budget concernant les fonds spéciaux devront comprendre les précisions souhaitables afin de permettre à la Chambre des Députés de se prononcer, en connaissance de cause, au sujet de la politique gouvernementale en la matière. »

La Cour note que les dépenses des fonds spéciaux sont documentées par un programme pluriannuel reprenant tous les projets en cours pendant la période quinquennale ainsi qu'un plan de paiement pour les années 2023 à 2028. Pour quasi tous les fonds spéciaux ce programme pluriannuel, annexé au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028, comporte une ventilation détaillée des dépenses par projet ou bien par grande catégorie de dépenses.

Cependant, la Cour note que pour le Fonds de dotation globale des communes, uniquement la dépense globale (dépense effective en 2023 : 2.711 millions d'euros, dépense prévue pour 2025 : 3.176 millions d'euros) en faveur des administrations locales est fournie, mais aucune ventilation par administration communale n'est présentée.

Par ailleurs, la Cour constate que les informations ayant trait aux autorisations légales des projets, aux coûts globaux autorisés, aux coûts adaptés, aux paiements effectués à charge des exercices antérieurs (avant 2023), aux paiements prévus à charge des exercices postérieurs (après 2028) au programme quinquennal et la référence au PNEC font défaut pour tous les fonds spéciaux.

Afin d'améliorer davantage la transparence des dépenses des fonds spéciaux et en vue de permettre à la Chambre des députés d'optimiser le suivi des projets autorisés par le biais d'une loi spéciale, la Cour recommande de compléter le programme des dépenses notamment par les autorisations légales ainsi que les coûts prévisionnels des projets.

- Dépenses du Fonds spécial pour le logement abordable

Par le biais de la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement, le Fonds spécial pour le logement abordable a été créé et ce fonds est placé sous l'autorité du ministre ayant le Logement dans ses attributions. Ce fonds spécial permet de mieux tenir compte du caractère pluriannuel des projets de construction et remplace ainsi une vingtaine d'articles budgétaires dédiés au financement des projets de construction d'ensembles de logements.

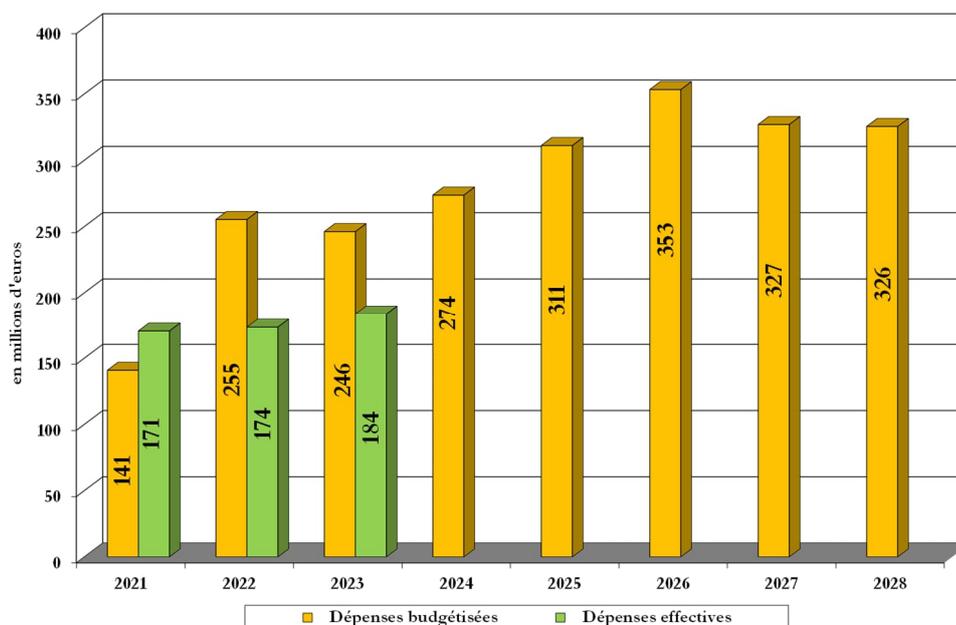
Le fonds a pour mission de contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables par la participation financière dans les domaines suivants :

1. la réalisation de logements abordables au sens de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable ;
2. la constitution par l'Etat d'une réserve foncière à des fins de développement de logement ;
3. la revalorisation, l'assainissement et la viabilisation d'anciens sites industriels en vue de la création de logements ;
4. l'amélioration de la qualité du logement et de l'habitat de manière à ce qu'ils répondent aux objectifs du développement durable ;
5. les projets de logement déclarés d'intérêt général par le gouvernement en conseil.

Le fonds spécial a en outre la mission de contribuer financièrement aux efforts des communes en vue de la réalisation des objectifs du Pacte logement conformément à la loi modifiée et rectifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0.

Le graphique suivant met donc en évidence les dépenses budgétisées et les dépenses effectives du Fonds spécial pour le logement abordable pour les exercices 2021 à 2028. A noter que les dépenses budgétisées ont été adaptées pour tenir compte d'éventuels retards dans l'exécution des projets ainsi que d'autres aléas de chantier.

Graphique 118 : Evolution des dépenses du Fonds spécial pour le logement abordable pour la période 2021-2028



Source chiffres : comptes généraux de l'Etat 2021 à 2022, compte général provisoire 2023, projets de budget 2021 à 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Exercices 2021 à 2023 – consommation budgétaire

En comparant les dépenses budgétisées aux dépenses effectives, il ressort du graphique ci-dessus que pour l'exercice 2022, le taux de réalisation, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses effectives et les dépenses budgétisées, atteint 68% avec un budget non utilisé s'élevant à 82 millions d'euros. Pareille situation est à relever pour l'exercice 2023, où le taux de réalisation s'élève à 75% avec un budget non utilisé de 62 millions d'euros.

La Cour note qu'uniquement en 2021, les dépenses effectives (171 millions d'euros) dépassent les dépenses prévues (141 millions d'euros) de 21%.

Exercice 2024 à 2028 – prévision budgétaire

La Cour note que les dépenses budgétisées étaient quasiment stables en se situant entre 171 millions d'euros et 184 millions d'euros sur la période de 2021 à 2023 et à partir de l'exercice 2024, une croissance des dépenses du fonds spécial est escomptée en passant de 184 millions d'euros en 2023 à 274 millions d'euros en 2024. Par après, les dépenses du fonds devraient continuer à croître sensiblement pour se chiffrer à 311 millions d'euros en 2025 et à 353 millions en 2026. En comparant ces prévisions des dépenses du fonds spécial à la dépense annuelle effective réalisée entre 2021 et 2023, force est de constater que les dépenses devraient doubler pour les exercices 2025 et 2026.

Ces augmentations budgétaires reflètent l'affirmation que « le logement constitue une priorité absolue du Gouvernement. » (projet de budget page 29)

En outre, « une autre initiative importante du Gouvernement est le programme d'acquisition de projets en VEFA lancé en 2023. L'objectif est de poursuivre et même de renforcer le programme d'acquisition de projets en VEFA à travers des moyens renforcés au niveau du Fonds spécial pour le logement abordable. Dans le cadre du premier paquet de mesures présenté en février 2024, le Gouvernement a dès lors décidé d'ajouter une enveloppe financière pluriannuelle (2024-2027) de 480 millions d'euros, ce qui équivaut à environ 800 logements abordables, essentiellement destinés à la location. »

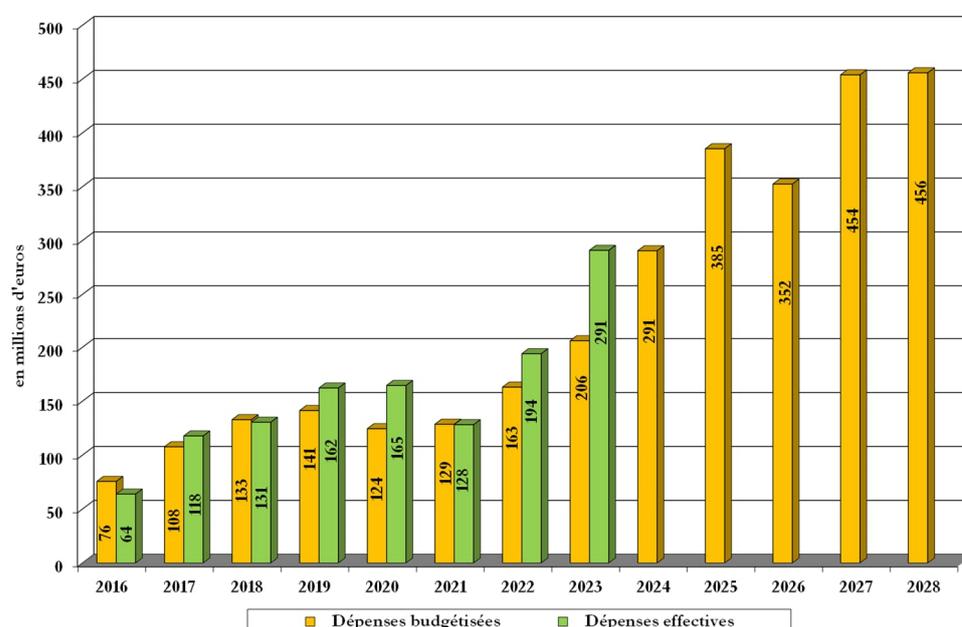
- Dépenses du Fonds d'équipement militaire

Par le biais de l'article 2 de la loi rectifiée du 16 décembre 1997 concernant la programmation financière militaire, il est institué un fonds spécial, dénommé « fonds d'équipement militaire », destiné au financement d'un programme pluriannuel d'acquisition de matériel militaire d'importance majeure entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2001.

D'après la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire, le fonds spécial « peut servir au paiement de dépenses occasionnées par les investissements dans les capacités et moyens militaires à définir par une ou plusieurs lois spéciales. »

Le graphique ci-après présente les dépenses budgétisées et les dépenses effectives du Fonds d'équipement militaire pour la période de 2016 à 2028.

Graphique 119 : Evolution des dépenses du Fonds d'équipement militaire pour la période 2016-2028



Source chiffres : comptes généraux de l'Etat 2016 à 2022, compte général provisoire 2023, projets de budget 2016 à 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Exercices 2016 à 2023 – consommation budgétaire

En comparant les dépenses budgétisées aux dépenses effectives, il ressort du graphique ci-dessus que pour les exercices 2017 à 2023, les dépenses effectives dépassent les dépenses budgétisées, sauf en 2018 et 2021, où elles sont quasi identiques.

Par ailleurs, la Cour note que les dépenses du Fonds d'équipement militaire ont connu une forte hausse en passant de 64 millions d'euros en 2016 à 291 millions d'euros en 2023. Sur la période de 2016 à 2023, cette croissance des dépenses du Fonds d'équipement militaire est quasi continue, sauf en 2021.

Exercice 2024 à 2028 – prévision budgétaire

La Cour note que pour les exercices 2025 à 2028, une croissance des dépenses du fonds spécial est escomptée en passant de 291 millions d'euros en 2024 à 456 millions d'euros en 2028.

Ces augmentations budgétaires traduisent la volonté du gouvernement « d'atteindre un effort de défense de 2% du RNB en 2030 ».

« En vue de l'augmentation progressive de l'effort de défense, le Gouvernement continue d'investir dans des capacités au profit de l'armée ainsi que de nos partenaires, notamment l'OTAN et l'UE, ceci dans les domaines terrestre, aérien, cyber, espace et médical. Dans le cadre du développement capacitaire, le Gouvernement veillera à créer des synergies avec d'autres secteurs en privilégiant les projets ayant des retombées positives au Luxembourg, tant au niveau sociétal qu'économique.

Le soutien militaire au profit de l'Ukraine revêt une priorité absolue pour le Gouvernement. Ainsi, le Gouvernement continuera à soutenir les forces ukrainiennes contre l'agresseur russe aussi longtemps que cela sera nécessaire. Pour 2025, une enveloppe de 80 millions d'euros a été mise à disposition pour le soutien militaire de l'Ukraine. »

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 21 novembre 2024.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Claude Demuth

Le Président,
s. Marc Gengler



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu

