

N° 8600⁷

N° 8601⁶

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État
pour l'exercice 2026 et modifiant :**

- 1° le Code de la sécurité sociale ;**
- 2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;**
- 4° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ;**
- 5° la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire ;**
- 6° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;**
- 7° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;**
- 8° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;**
- 9° la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques ;**
- 10° la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » ;**
- 11° la loi modifiée relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire ;**
- 12° la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable**

PROJET DE LOI

**relative à la programmation financière pluriannuelle
pour la période 2025-2029**

* * *

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

(17.11.2025)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>page</i>
Introduction	3
1. Perspectives économiques	5
1.1. Contexte international et européen	5
1.2. Prévisions économiques pour le Luxembourg	7
1.3. Décomposition de la valeur ajoutée brute (PIB)	8
1.3.1. Structure de la somme des valeurs ajoutées brutes	8
1.3.2. Évaluation des valeurs ajoutées brutes	11
1.3.3. Productivité du travail par branche	13
1.3.4. Analyse comparative de cinq centres financiers européens	14
2. Analyse de la situation financière de l'État	17
2.1. Situation financière de la Trésorerie de l'État	17
2.1.1. Bilan financier de l'État au 30 septembre 2025	17
2.1.2. « Fonds propres » de l'État	19
2.2. Participations de l'État	20
2.2.1. Situation des participations directes de l'État	20
2.2.2. Valorisation des participations de l'État	21
2.2.3. Changements au niveau du portefeuille des participations de l'État	22
2.3. Garanties accordées par l'État	23
3. Dette publique	25
3.1. Dette consolidée de l'administration publique	25
3.2. Dette publique par sous-secteur	28
3.3. Dette de l'État central	30
3.3.1. Dette actuelle	30
3.3.2. Dette prévisionnelle	31
4. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht	33
4.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 4 juin 2025	33
4.2. Déficit public	35
4.2.1. Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2009-2029)	37
4.2.2. Évolution des estimations du solde de l'administration publique et du solde de l'administration centrale	39
4.2.3. Analyse des transferts entre les trois sous-secteurs de l'administration publique	42
5. Budget des recettes et des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'État	43
5.1. Analyse de la situation financière de l'État	43
5.2. Mesures de soutien et de relance économique	44

5.2.1. Impact budgétaire des mesures prises en réponse à la hausse des prix	44
5.2.2. Impact budgétaire des mesures de relance du marché de la construction et du logement	45
5.2.3. Impact budgétaire des mesures du « Entlastungs-Pak »	46
5.3. Analyse du budget des recettes	46
5.3.1. Contexte macroéconomique	46
5.3.2. Évolution des recettes budgétaires	47
5.3.3. Changement climatique : état des lieux, enjeux et perspectives	106
5.4. Analyse du budget des dépenses	109
5.4.1. Évolution des dépenses courantes	109
5.4.2. Évolution des dépenses en capital	120
6. Dépenses d'investissement	121
6.1. Aperçu global	121
6.2. Investissements directs de l'administration publique suivant SEC 2010	123
6.3. Investissements indirects de l'administration publique suivant SEC 2010	124
6.4. Investissements de l'État suivant SEC 2010	126
7. Situation financière des fonds spéciaux de l'État	127
7.1. Aperçu global	127
7.2. Modifications législatives des fonds spéciaux	128
7.3. Évolution financière 2025 à 2029	128
7.4. Avoirs des fonds spéciaux	135
7.5. Dépenses des fonds spéciaux	136
7.6. Dépenses du Fonds d'équipement militaire	137

*

INTRODUCTION

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 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 soutenabilité et le renforcement de la résilience des finances publiques.

Il convient de noter qu'à l'occasion du dépôt du présent projet de loi 8600 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026, le ministre des Finances a annoncé qu'une potentielle diminution supplémentaire du taux de l'IRC serait à l'étude pour 2027.

Dans l'hypothèse où cette baisse serait effectivement instituée, il apparaîtrait judicieux que, parallèlement à l'estimation de la perte de recettes fiscales (déchet fiscal) inhérente à cette mesure, une évaluation prospective des retombées positives escomptées sur la croissance économique soit également présentée.

Tel n'était pas le cas lors de la première démarche du gouvernement qui s'est notamment limité à présenter une projection du déchet fiscal résultant de la réduction du taux de l'IRC. Ceci est considéré par la Cour comme insuffisant pour apprécier et évaluer l'impact d'une pareille politique.

Toujours côté recettes, la Cour estime que le Luxembourg doit repenser en partie sa politique fiscale en s'éloignant progressivement des recettes issues de la vente de combustibles fossiles et du tabac qui cadrent mal avec les objectifs de santé publique ainsi qu'avec les impératifs de soutenabilité budgétaire et environnementale.

La Cour considère que les recettes tirées du tabac doivent être mises en perspective avec les coûts économiques qu'engendre le tabagisme, afin d'évaluer la soutenabilité à long terme de cette source de financement. Dans un contexte européen où la Commission promeut activement l'objectif d'une « génération sans tabac » d'ici 2040, la dépendance budgétaire aux accises sur le tabac pourrait constituer un risque à moyen terme, fragilisant la stabilité des recettes publiques.

Alors que les revenus tirés des carburants diminuent sous l'effet de la transition énergétique et que les recettes provenant des produits du tabac ne représentent plus une ressource durable, une diversification de la base fiscale apparaît indispensable. L'introduction d'une taxation du sucre pourrait ainsi constituer une mesure stratégique à double finalité, soutenant la prévention sanitaire tout en assurant la pérennité des finances publiques.

En adoptant une approche proactive et équilibrée, le Luxembourg serait en mesure d'accroître sa résilience budgétaire, de consolider la cohérence de sa politique fiscale avec les priorités européennes et de répondre de manière coordonnée aux défis sanitaires, environnementaux et économiques de la prochaine décennie.

Sur base de ce qui précède, la Cour estime que le Luxembourg doit désormais se doter d'une stratégie globale, durable et mesurable, fondée sur une articulation claire entre les objectifs de santé publique et les instruments fiscaux. Elle considère également que les recettes issues du tabac ne sauraient constituer un fondement stable et compatible avec les engagements sanitaires nationaux et européens. La mise en œuvre de politiques plus ambitieuses, combinant prévention, régulation et fiscalité dissuasive, apparaît indispensable pour inverser cette tendance.

Côté dépenses, la Cour tient à relever que pour l'exercice 2025, les dépenses liées à l'effort de défense devraient s'établir à 792 millions d'euros, soit 1,28% du RNB. Ce niveau demeure nettement insuffisant pour atteindre l'objectif fixé par l'OTAN, à savoir 2% du RNB dès 2025.

En ce qui concerne l'exercice 2026, la Cour relève que les prévisions annoncent une hausse substantielle de 494 millions d'euros des dépenses consacrées à l'effort de défense, portant le total à 1.286 millions d'euros, soit 2% du RNB.

Par ailleurs, la Cour constate que les prévisions des dépenses liées à l'effort de défense pour les exercices 2026 à 2029 reposent sur un effort de défense constant de 2% du RNB. Ces projections ne tiennent donc pas compte d'une trajectoire permettant d'atteindre 5% du RNB en 2035. Il en découle que le niveau des dépenses de défense est nettement insuffisant et que les déficits budgétaires prévisionnels indiqués dans le projet de loi 8601 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 sont sous-estimés.

En conséquence, la Cour invite le gouvernement à définir une trajectoire claire de l'effort de défense jusqu'en 2035 et à intégrer, à l'avenir, l'ensemble des engagements internationaux dans l'élaboration des programmations financières pluriannuelles.

Au niveau de la dette publique, la Cour avait déjà conclu dans son avis portant sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2021 « 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. » A cela s'ajoute la considérable hausse des dépenses en matière de défense dans les prochaines années.

Or, il appert qu'une telle stratégie de rééquilibrage budgétaire à court et moyen terme n'existe pas. On peut seulement lire à la page 56 du projet de budget pluriannuel 2026-2029 que « les prévisions concernant l'évolution de la dette publique sur la période 2026-2029 reposent sur une imputation mécanique des déficits prévisionnels à partir de 2026 au niveau de l'Administration centrale. »

1. PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES

Dans ce qui suit, la Cour expose les prévisions macroéconomiques établies par les institutions nationales et internationales compétentes.

1.1. Contexte international et européen

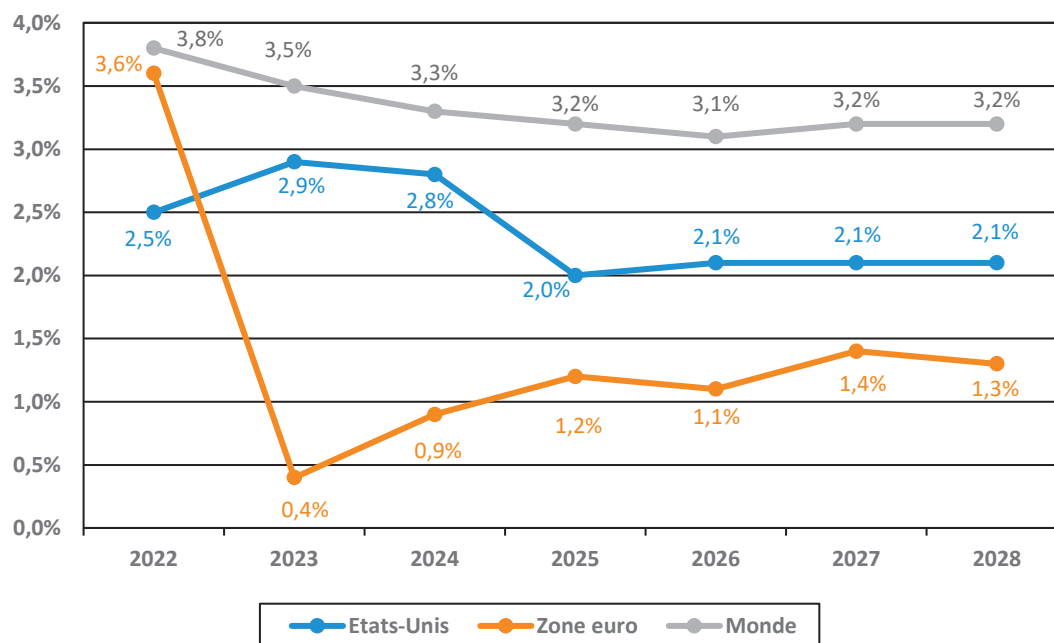
Le projet de budget, soumis à la Chambre des députés le 8 octobre 2025, s'inscrit dans une conjoncture internationale marquée par une instabilité macroéconomique et géopolitique persistante. Cette dynamique d'incertitude pèse sur les perspectives économiques et politiques globales, alimentée principalement par l'exacerbation des tensions géopolitiques et la recrudescence des politiques protectionnistes.

En dépit de ces facteurs de risque, la croissance mondiale fait preuve d'une résilience relative. L'inflation globale, quant à elle, montre des signes de stabilisation, et pourrait même amorcer un repli, en particulier au sein des pays du G20.

Selon les dernières projections du Fonds Monétaire International¹ (FMI), la croissance mondiale est estimée à 3,2% pour l'année 2025, puis à 3,1% en 2026. Cette décélération anticipée est attribuée à l'incertitude qui prévaut sur les marchés mondiaux, notamment en raison de la résurgence des mesures protectionnistes.

S'agissant des économies majeures, le scénario de croissance aux Etats-Unis est projeté à 2,0% en 2025, puis à 2,1% en 2026. Cette progression dépend largement des incitations fiscales en faveur de l'investissement des entreprises, et est conditionnée par un assouplissement des conditions financières. Pour la zone euro, l'activité économique devrait s'établir à 1,2% en 2025, avant de marquer un fléchissement à 1,1% en 2026.

Graphique 1 : Évolution du PIB en volume –
Monde, États-Unis et Zone euro



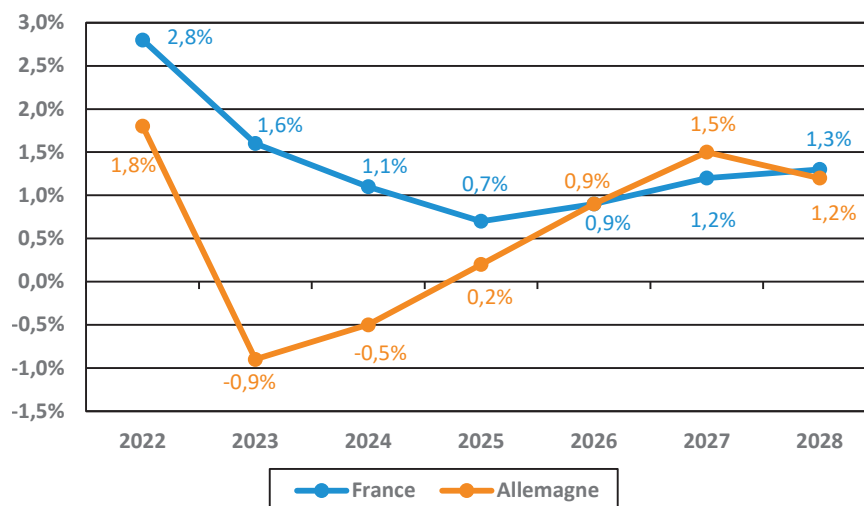
Source chiffres : FMI (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

¹ Fonds Monétaire International. Perspectives de l'économie mondiale. Mise à jour. Economie mondiale : une résilience précaire dans un environnement toujours incertain. Juillet 2025.

L'économie allemande devrait amorcer une sortie de récession en 2025, après deux années de contraction économique. La croissance du produit intérieur brut (PIB) est projetée à 0,2% en 2025, avant de s'accélérer pour atteindre 0,9% en 2026. Cette reprise serait principalement alimentée par la poursuite de l'expansion de la consommation intérieure et une relance progressive de l'investissement.

Concernant la France, l'activité économique devrait se maintenir à un niveau modéré, avec une croissance estimée à 0,7% en 2025, avant d'enregistrer un léger rebond à 0,9% en 2026. Ce regain serait soutenu par une augmentation de la consommation privée et un assouplissement de la politique monétaire.

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



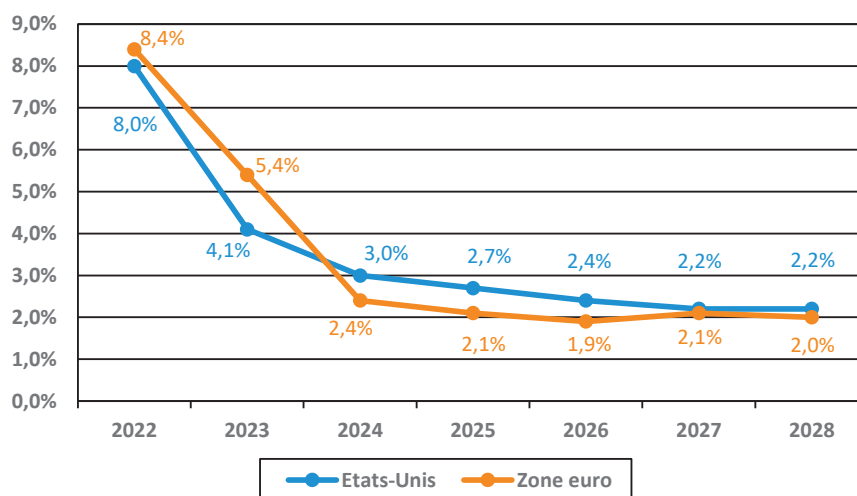
Source chiffres : FMI (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Parallèlement, la trajectoire de l'inflation poursuit son orientation à la baisse aux Etats-Unis et dans la zone euro, convergeant vers l'objectif de 2% à moyen terme.

Aux Etats-Unis, l'inflation devrait se situer à 2,7% en 2025, avant d'atteindre 2,4% en 2026 et 2,2% en 2027.

Dans la zone euro, les projections tablent sur une inflation à 2,1% en 2025, un recul à 1,9% en 2026, puis un léger rebond à 2,1% en 2027.

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



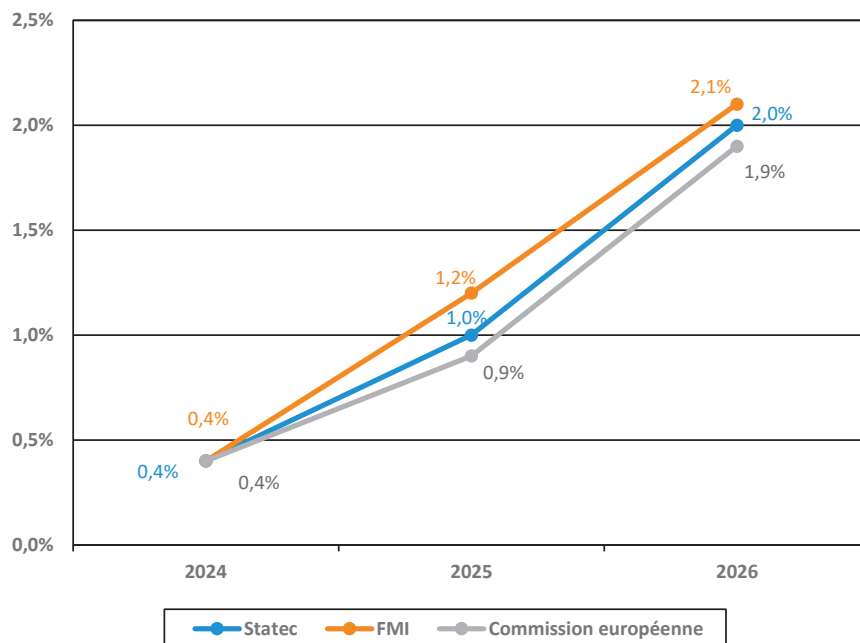
Source chiffres : FMI (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

1.2. Prévisions économiques pour le Luxembourg

Selon les prévisions concordantes des institutions nationales (Statec) et internationales (Commission européenne et FMI), l'économie luxembourgeoise devrait engager une phase de reprise modérée. Cette dynamique serait principalement stimulée par une recrudescence des investissements et de la demande privée, ainsi que par un redressement des performances du secteur financier.

En conséquence, la croissance du produit intérieur brut (PIB) est projetée dans une fourchette de 0,9% à 1,2% en 2025, avant de s'accélérer pour atteindre 1,9% à 2,1% en 2026.

Graphique 4 : Évolution du PIB en volume – Luxembourg



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

Le Statec a complété ce scénario central par l'élaboration de deux scénarios alternatifs², dont la réalisation dépend de l'évolution du contexte international :

- **Scénario défavorable (« correction des marchés »)** : repose sur l'hypothèse d'un durcissement des conditions financières, ce qui entraînerait une croissance plus modérée, estimée à 1,6% en 2026.
- **Scénario favorable (« relance publique »)** : envisage une croissance plus robuste de 2,1% en 2026, soutenue par une intensification des mesures de relance économique (notamment en Chine et dans l'Union européenne) et une augmentation des dépenses militaires.

La tendance désinflationniste amorcée au Luxembourg depuis 2022 semble se consolider. Les projections de différentes institutions témoignent de perspectives divergentes sur le rythme de cette décélération.

Selon les prévisions du Fonds Monétaire International (FMI), le taux d'inflation devrait atteindre 2,3% en 2025 et 2,2% en 2026. Le Statec³ anticipe un ralentissement plus prononcé, tablant sur un taux d'inflation de 2,1% en 2025, puis de 1,4% en 2026. Cette différence s'explique par l'hypothèse du Statec d'une diminution des prix des produits pétroliers et par l'impact des mesures gouvernementales de stabilisation des prix de l'électricité⁴.

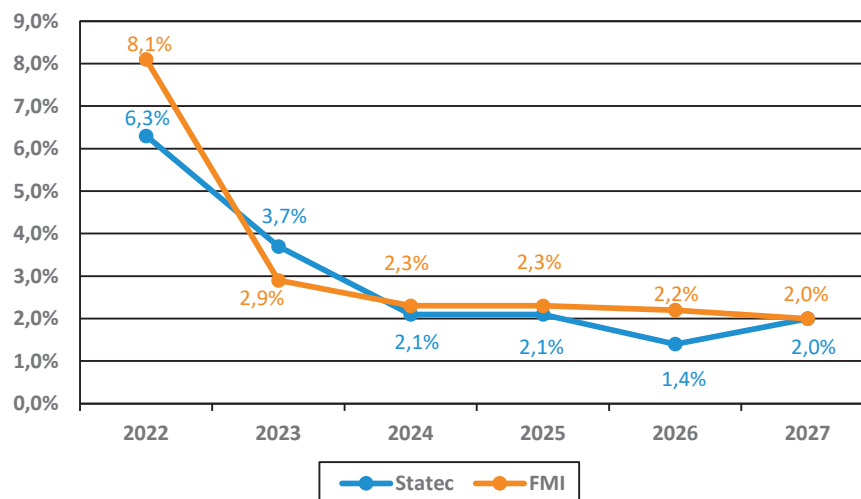
² Note de conjoncture 1-25 25/06/2025

³ Statnews N°42 06/11/24

⁴ Le projet de loi 8596 relatif à une contribution de l'Etat aux coûts à transposer en tarifs pour l'utilisation des réseaux électriques pour l'année 2026 prévoit une contribution à hauteur de 150 millions d'euros afin de soulager tant les clients particuliers que les entreprises.

Pour 2027, les deux institutions convergent vers un scénario de stabilisation de l'inflation autour de 2%.

Graphique 5 : Indice des prix à la consommation – Luxembourg



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

Le Statec a également modélisé deux scénarios alternatifs⁵ en fonction de l'évolution des prix de l'énergie :

- **Le scénario bas** repose sur l'hypothèse d'une baisse plus marquée des prix de l'électricité (-10%), du gaz (-11%) et du Brent (-27%). Dans cette configuration, et toutes choses égales par ailleurs, l'inflation s'établirait à 1,0% en 2026.
- **Le scénario haut** intègre une stabilisation des prix du gaz, une hausse de 18% du prix du Brent et une diminution de 7% du prix de l'électricité. Dans ce cas, et toutes choses égales par ailleurs, l'inflation atteindrait 2,1% en 2026.

1.3. Décomposition de la valeur ajoutée brute (PIB)

Dans ce qui suit, la Cour présente la structure de la somme des valeurs ajoutées brutes par branche et esquisse l'évaluation des valeurs ajoutées brutes pour les années 2007-2024.

Ensuite, la Cour analyse la productivité du travail des branches sous revue.

Finalement, la Cour procède à une analyse comparative des activités financières et d'assurance de cinq secteurs financiers européens.

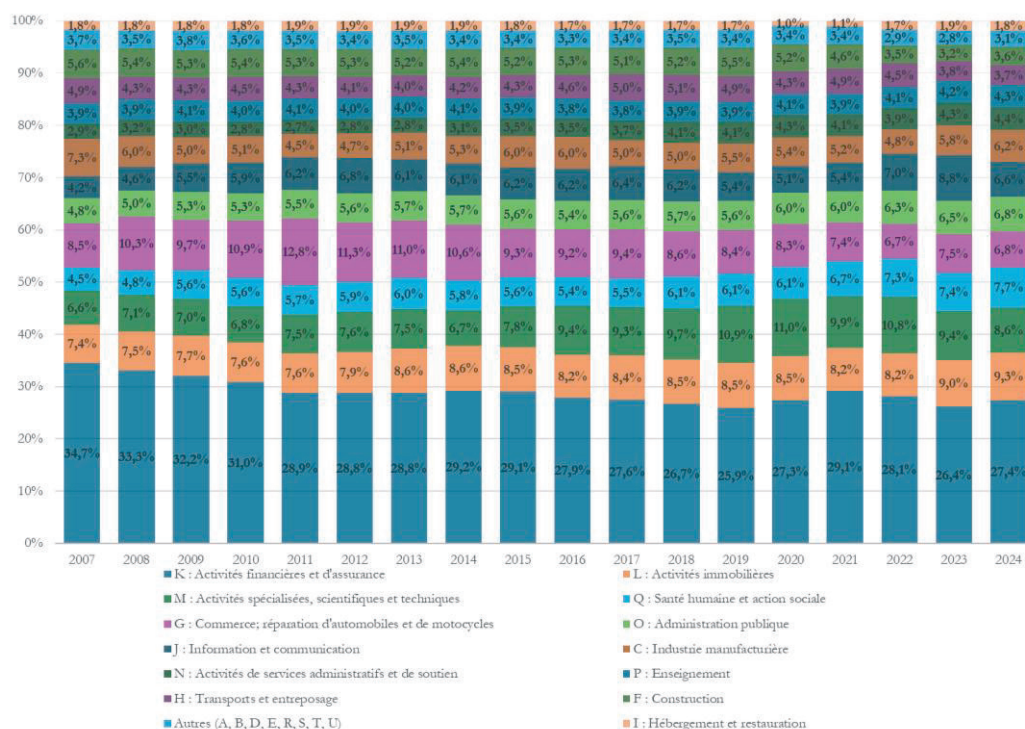
1.3.1. Structure de la somme des valeurs ajoutées brutes

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 2024. Pour les différentes branches d'activité, les principales catégories de la nomenclature des activités économiques NACE sont exposées.

⁵ Statnews N°25 06/08/25

Graphique 6 : Structure de la somme des valeurs ajoutées brutes pour 2007-2024



Source Chiffres : Statec (Valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (NaceR2) (volumes chaînés ; 2015)) ; graphique et calculs : Cour des comptes

La Cour tient à préciser que les chiffres sont provisoires et font l'objet de révisions. 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 2027⁶ 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.

Il s'ensuit que, lors de la prochaine révision des comptes nationaux annuels 2024⁷ qui est prévue pour septembre 2026, il est probable que les estimations sur la valeur ajoutée brute des différentes branches soient revues.

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 27,4% en 2024.

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 représente plus que 6,2% en 2024.

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 7,7% en 2024.

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'élèvent à 9,3% en 2024.

6 « 1.3. Indicateurs de récession », 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.

7 A cet égard, la Cour renvoie aux explications relatives à la politique de révision des comptes nationaux mis à disposition par le Statec (<https://statistiques.public.lu/fr/donnees/methodologie/methodes/economie-totale-prix/comptes-nationaux/politic-revision.html>).

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 6,8% en 2024.

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 2018 autour de 6%. De 2019 à 2021, la branche a perdu en poids relatif par rapport aux autres branches avant de rebondir à 8,8% en 2023. En 2024, sa part relative décline à 6,6%.

En analysant l'année 2024 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 (27,4%), suivies des activités immobilières (9,3%), des activités spécialisées, scientifiques et techniques (8,6%) et de la branche santé humaine et action sociale (7,7%). Ces quatre branches représentaient approximativement la moitié de l'économie nationale, soit 53% de la valeur ajoutée brute totale.

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 nationale, sa part relative par rapport aux autres branches d'activités tend à s'amenuiser.

Le tableau ci-dessous esquisse un aperçu de la décomposition de la valeur ajoutée brute par branche pour l'année 2024 pour le Luxembourg, ses pays limitrophes, les Pays-Bas ainsi que pour l'Union européenne. Outre les pays limitrophes, la Cour a tenu à inclure les Pays-Bas dans l'analyse, étant donné que le gouvernement a signé en septembre 2024 une déclaration conjointe avec la Belgique et les Pays-Bas visant à réaffirmer et renforcer la coopération au sein de l'Union Benelux. Il apparaît dès lors approprié d'inclure également les Pays-Bas dans cette analyse comparative.

Tableau 7 : Valeur ajoutée brute en volume 2024 par branche pour le Luxembourg, ses pays limitrophes, les Pays-Bas et l'Union européenne

<i>Branche d'activité (codes NACE Rév. 2)</i>	<i>Union européenne (en milliards d'euros ; en %)</i>		<i>Luxembourg (en milliards d'euros ; en %)</i>		<i>Allemagne (en milliards d'euros ; en %)</i>		<i>Belgique (en milliards d'euros ; en %)</i>		<i>France (en milliards d'euros ; en %)</i>		<i>Pays-Bas (en milliards d'euros ; en %)</i>	
A : Agriculture, sylviculture et pêche	194,9	1,5%	0,1	0,2%	24,0	0,8%	3,0	0,7%	25,8	1,2%	13,4	1,8%
B-E : Industrie (sauf construction)	2.408,0	19,0%	4,4	7,7%	682,3	23,0%	60,9	14,1%	279,2	12,7%	107,4	14,3%
F : Construction	576,3	4,5%	2,1	3,6%	92,8	3,1%	20,7	4,8%	108,6	4,9%	37,5	5,0%
G-I : Commerce, transport, hébergement et activités de restauration	2.387,6	18,8%	6,9	12,1%	496,3	16,7%	80,2	18,6%	357,9	16,3%	153,4	20,4%
J : Information et communication	833,3	6,6%	3,7	6,6%	183,9	6,2%	22,5	5,2%	152,5	6,9%	45,2	6,0%
K : Activités financières et d'assurance	602,3	4,7%	15,7	27,4%	120,0	4,0%	24,7	5,7%	97,4	4,4%	51,0	6,8%
L : Activités immobilières	1.400,1	11,0%	5,3	9,3%	324,5	10,9%	43,9	10,2%	298,8	13,6%	40,2	5,3%
M-N : Activités spécialisées, scientifiques et techniques ; activités de services administratifs et de soutien	1.590,9	12,5%	7,4	12,9%	375,6	12,6%	72,5	16,8%	333,0	15,1%	128,0	17,0%
O-Q : Administration publique, défense, éducation, santé humaine et action sociale	2.316,8	18,3%	10,8	18,9%	579,3	19,5%	94,8	22,0%	472,8	21,5%	155,2	20,7%
R-U : Arts, spectacles et activités récréatives ; autres activités de services ; activités des ménages et extra-territoriales	407,9	3,2%	1,1	1,8%	104,8	3,5%	8,5	2,0%	72,0	3,3%	20,0	2,7%
Total – ensemble des activités NACE	12.688,9	100,0%	57,2	100,0%	2.971,5	100,0%	430,9	100,0%	2.199,2	100,0%	750,9	100,0%

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

En 2024, 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 (19,0%), suivi du commerce, du transport, de l'hébergement et des activités de restauration (18,8%) et des activités d'administration publique, de défense, d'éducation, de santé humaine et d'action sociale (18,3%). C'est la branche de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche qui contribue le moins à l'activité économique européenne en 2024 avec 1,5%.

Au Luxembourg, la contribution des activités d'administration publique, de défense, d'éducation, de santé humaine et d'action sociale (18,9%) correspond environ à la contribution européenne moyenne de ces activités. L'industrie (sans la construction), qui est le secteur le plus important au niveau européen, ne contribue qu'à 7,7% à l'économie luxembourgeoise. La contribution du commerce à l'économie nationale qui s'élève à 12,1%, 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 plus qu'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 4,7% pour l'ensemble des pays de l'Union européenne alors qu'elle s'élève à 27,4% pour le Luxembourg.

En Allemagne, c'est le secteur de l'industrie (sans le secteur de la construction) qui, avec 23,0%, concourt le plus à l'économie nationale, dépassant la contribution européenne moyenne de cette branche.

En ce qui concerne la Belgique, la France et les Pays-Bas, 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.

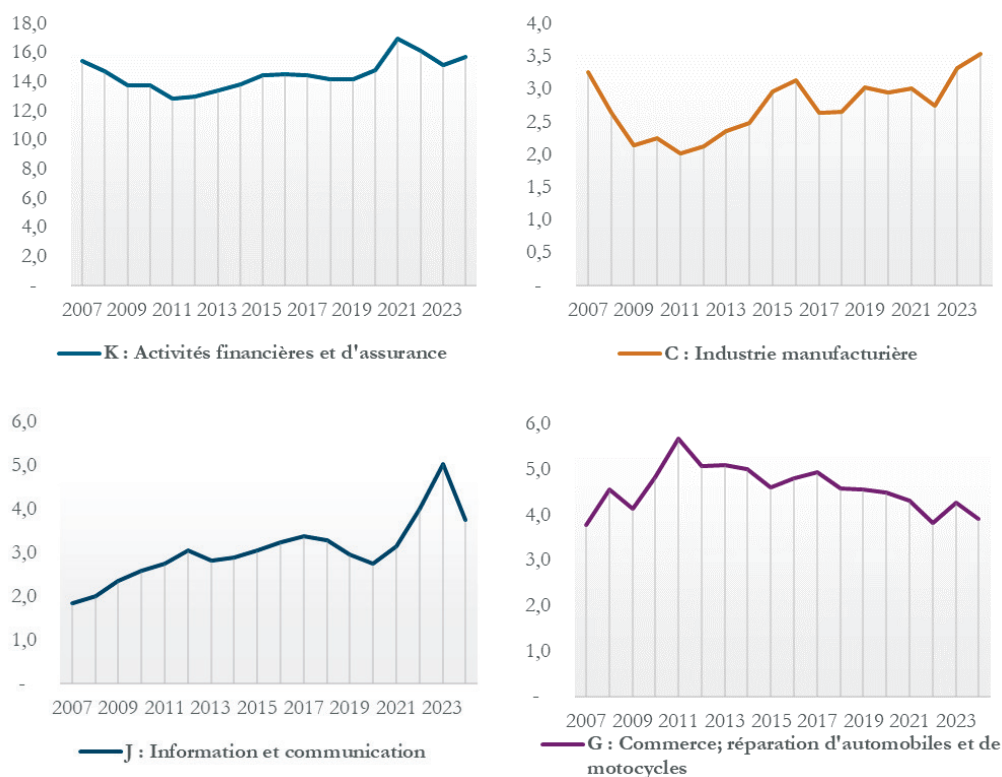
A noter que, comme pour le Luxembourg et l'ensemble des pays membres de l'Union européenne, c'est la branche de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche qui contribue le moins aux activités économiques nationales allemande, belge, française et néerlandaise.

1.3.2. Évaluation des valeurs ajoutées brutes

Il importe de préciser que les analyses qui précèdent illustrent la contribution relative des différents secteurs à l'activité économique, sans pour autant refléter l'évolution des différents secteurs.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution de la valeur ajoutée brute pour quelques branches mises en évidence pour les années 2007 à 2024.

Graphique 8 : Variation annuelle de la valeur ajoutée brute par branche de 2007-2024



Source chiffres : Statec (Valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (NaceR2) en milliards d'euros (volumes chaînés ; 2015)) ; graphique et calculs : 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 6,0% en 2023 avant d'augmenter à nouveau de 3,8% en 2024.

En moyenne, au cours de la période de référence allant de 2007 à 2024, le secteur des activités financières et d'assurance a connu une croissance annuelle de 0,5%.

Pour la branche de l'industrie manufacturière, celle-ci a connu quelques chutes pour la période sous revue et expose une volatilité élevée pour la période 2007-2024. La dernière chute a eu lieu en 2022 avec un recul de 8,7%, la branche a progressé depuis lors de 20,7% en 2023 et de 6,8% en 2024. En moyenne, la branche a augmenté de 2,1% par an entre 2007 et 2024.

La branche de l'information et de la 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 affaibli entre 2018 et 2020 avant de repartir à la hausse entre 2021 et 2023. Pour 2024, la branche a connu une chute de 25,4% par rapport à l'année précédente. A relever qu'en moyenne, cette branche a progressé de 6,0% par an de 2007 à 2024 et se caractérise par une volatilité élevée.

Le secteur du commerce et de la réparation d'automobiles et de motocycles a connu une progression annuelle moyenne de la valeur ajoutée brute en volume de 0,9% entre 2007 et 2024. La branche atteint un pic en 2011 avant de reculer de façon continue. Pour 2024, la branche a baissé de 8,6% par rapport à l'année précédente.

1.3.3. Productivité du travail par branche

Dans l'accord de coalition 2023-2028, le gouvernement déclare que « productivité et compétitivité sont étroitement liées au succès de notre pays. Le Gouvernement veillera au maintien d'une compétitivité élevée et à une optimisation de la productivité, notamment à travers les avantages de la digitalisation. »⁸

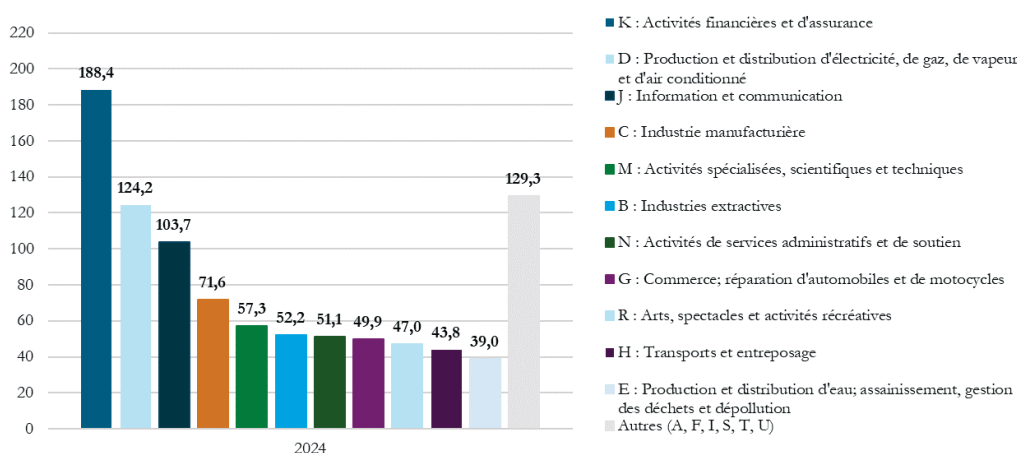
A ce sujet, les « Orientations pluriannuelles de la politique budgétaire » du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026 à 2029 précisent que « les investissements publics dans les énergies renouvelables et la digitalisation visent à stimuler l'innovation, renforcer l'industrialisation et accroître la productivité ».⁹

Au vu de ce qui précède, la Cour tient à analyser la productivité des différentes branches et à quantifier, dans le graphique qui suit, la productivité du travail de celles-ci pour 2024.

A cet effet, la productivité du travail d'une branche est calculée en divisant la valeur ajoutée brute en volume par les heures travaillées totales (employées et non-employées) par branche ce qui représente « la richesse créée pendant une heure de travail »¹⁰.

En suivant le Conseil national de la productivité, la Cour fait abstraction d'inclure les branches de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé humaine et de l'action sociale ainsi que les activités immobilières¹¹ dans son analyse.

Graphique 9 : Productivité du travail par branche pour 2024



Source chiffres : Statec (Valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (NaceR2) (volumes chaînés ; 2015), Heures travaillées total par branche (NaceR2)) ; graphique et calculs : Cour des comptes

Le graphique ci-dessus expose que les activités les plus productives en 2024 sont les activités financières et d'assurance. La productivité du travail desdites activités est de 188,4 euros/h pour 2024.

La branche de production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné suit celle des activités financières et d'assurance avec une productivité du travail de 124,2 euros/h pour 2024.

Quant à la branche de l'information et de communication, celle-ci révèle une productivité du travail de 103,7 euros/h et celle de l'industrie manufacturière une productivité du travail de 71,6 euros/h.

Le graphique qui suit esquisse l'évolution de la productivité du travail d'une sélection de branches pour la période 2007-2024.

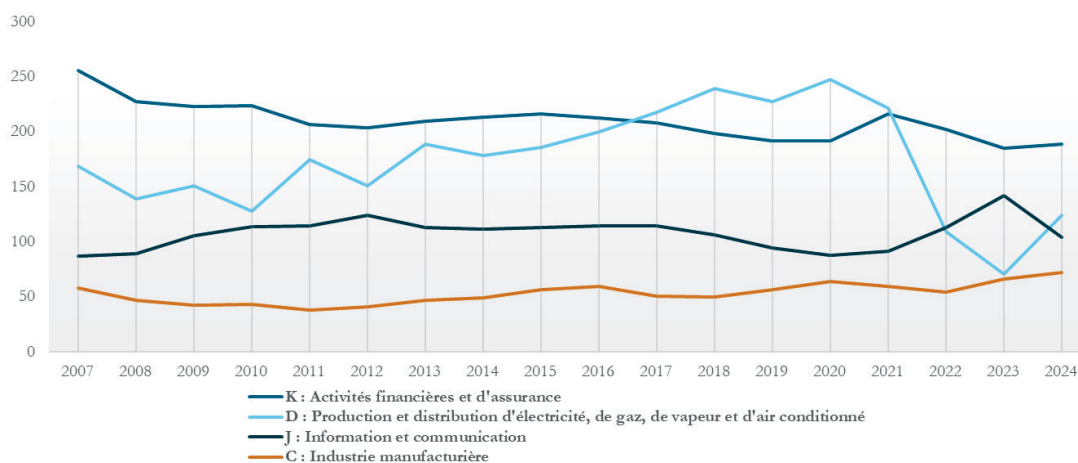
⁸ Accord de coalition 2023-2028, page 146.

⁹ Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026 à 2029, page 8.

¹⁰ Conseil national de la productivité, Rapport annuel 2023-2024, page 14.

¹¹ Dans son analyse de la productivité, le Conseil national de la productivité a exclu les « branches non marchandes, dont la valeur ajoutée brute est approchée par les moyens humains mobilisés » et « la branche de l'immobilier [...], car la valeur ajoutée attribuée à cette branche inclut des loyers fictifs, elle est disproportionnée au vu du nombre d'heures travaillées dans ces secteurs dans les comptes nationaux » (Conseil national de la productivité, Rapport annuel 2023-2024, page 20).

*Graphique 10 : Variation annuelle de la productivité du travail
par branche pour 2007-2024*



Source chiffres : Statec (Valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (NaceR2) (volumes chaînés ; 2015), Heures travaillées total par branche (NaceR2)) ; graphique et calculs : Cour des comptes

Les activités financières et d'assurance ont, en moyenne, la productivité du travail la plus élevée pour 2007-2024, avec une productivité moyenne de 209,4 euros/h. Or, pour ce qui est de la variation annuelle de la productivité de la branche, celle-ci a baissé de 1,7% par an en moyenne pour la période de référence, passant de 255,4 euros/h en 2007 à 188,4 euros/h en 2024. La productivité du travail de cette branche présente une baisse continue de 2007 à 2013, avant de rebondir légèrement en 2014-2016 pour ensuite diminuer à nouveau progressivement, à l'exception de l'année 2021 où la productivité de la branche a connu un rebond.

La branche de production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné occupant le deuxième rang en matière de productivité du travail en 2024, est la branche avec la productivité la plus volatile pour la période 2007-2024. Caractérisée par une croissance moyenne de 2,0% pour la période sous revue, l'évolution de la productivité du travail de cette branche a connu de multiples chutes et pics au cours de la période sous revue. En 2007, la productivité du travail était de 168,5 euros/h et en 2024 de 124,2 euros/h. La productivité de cette branche chutait en 2010 (127,8 euros/h), puis montait progressivement à 247,3 euros/h en 2020 pour ensuite chuter à nouveau en 2023 (70,7 euros/h).

L'industrie manufacturière expose la moyenne la plus élevée en termes d'évolution de la productivité du travail pour la période 2007-2024 avec une croissance annuelle moyenne de 2,8%, suivie de la branche de l'information et de communication qui expose une croissance annuelle moyenne de 2,2% de la productivité du travail pour la même période.

La productivité du travail de l'industrie manufacturière était de 58,2 euros/h en 2007 et de 71,6 euros/h en 2024 avec une chute en 2011 (38,0 euros/h), suivi d'un pic en 2016 (59,3 euros/h). De 2017 à 2024, la productivité était plus volatile et s'installe à 71,6 euros/h en 2024.

La branche de l'information et de communication a connu une productivité du travail de 87,2 euros/h en 2007 pour passer à 103,7 euros/h en 2024 avec un premier pic en 2012 (123,8 euros/h) et un deuxième pic en 2023 (141,6 euros/h).

1.3.4. Analyse comparative de cinq centres financiers européens

Dans ce qui suit, eu égard à l'importance du secteur financier pour l'économie luxembourgeoise, il se révèle intéressant d'effectuer une analyse comparative des activités financières et d'assurance du Luxembourg et de celles d'autres centres financiers dans l'Union européenne.

La Cour a procédé à une analyse de cinq centres financiers, sélectionnés en suivant le « Global Financial Centres Index (GFCI 38) ». La Cour a, pour la présente analyse, sélectionné les centres financiers de l'Union européenne qui sont énumérés parmi les trente premiers centres financiers

mondiaux de l'indice¹², à savoir Francfort (rang 12), Paris (rang 18), Luxembourg (rang 19), Dublin (rang 20) et Amsterdam (rang 26).

Les centres financiers sélectionnés sont représentés par leur région NUTS 2¹³ dans la présente analyse, à savoir :

- Luxembourg (code NUTS 2 : LU00) pour refléter le centre financier Luxembourg ;
- Darmstadt (code NUTS 2 : DE71) pour refléter le centre financier Francfort ;
- Ile de France (code NUTS 2 : FR10) pour refléter le centre financier Paris ;
- Eastern and Midland (code NUTS 2 : IE06) pour refléter le centre financier Dublin ;
- Noord-Holland (code NUTS 2 : NL32) pour refléter le centre financier Amsterdam.

Le tableau qui suit chiffre la contribution absolue et la contribution relative des activités financières et d'assurance à l'économie régionale pour les cinq centres financiers de 2007 à 2022¹⁴.

Tableau 11 : Valeur ajoutée brute des activités financières et d'assurance de cinq centres financiers européens pour 2007-2022

Région NUTS 2	Luxembourg (LU00 Luxembourg)		Francfort (DE71 Darmstadt)		Paris (FR10 Ile de France)		Dublin (IE06 Eastern and Midland)		Amsterdam (NL32 Noord-Holland)	
Année	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
2007	10,0	29,8%	14,8	10,2%	33,4	6,5%	13,9	13,6%	11,1	10,1%
2008	10,6	29,5%	14,4	9,7%	32,2	6,1%	12,8	12,8%	11,6	10,1%
2009	10,0	28,5%	15,1	10,6%	33,1	6,4%	12,9	14,4%	13,6	12,2%
2010	11,4	29,7%	15,2	10,4%	39,5	7,2%	14,1	15,7%	16,9	14,9%
2011	10,8	27,1%	15,6	10,2%	38,9	7,0%	12,4	13,2%	17,3	15,0%
2012	12,0	28,7%	15,5	10,1%	38,2	6,8%	11,9	12,1%	17,8	15,2%
2013	12,6	28,6%	15,7	10,0%	40,8	7,0%	10,5	10,0%	18,2	15,1%
2014	13,4	29,1%	16,1	9,8%	41,4	7,1%	12,5	10,7%	19,9	15,6%
2015	14,4	29,1%	16,3	9,7%	41,7	6,9%	13,6	10,2%	19,9	14,9%
2016	13,9	27,1%	16,4	9,4%	41,1	6,7%	12,4	8,7%	20,1	14,6%
2017	14,3	27,0%	16,6	9,2%	37,3	6,0%	13,3	8,5%	19,9	13,7%
2018	14,2	25,9%	16,3	8,8%	40,4	6,3%	14,0	7,9%	20,0	13,1%
2019	14,2	25,0%	18,2	9,4%	39,2	5,8%	13,7	7,1%	21,2	13,1%
2020	14,8	25,1%	19,4	10,3%	40,0	6,4%	12,8	6,3%	21,3	13,9%
2021	16,7	25,4%	20,9	10,3%	43,0	6,5%	16,7	7,1%	20,7	12,3%
2022	17,1	24,3%	20,2	9,4%	44,9	6,3%	14,1	5,2%	20,9	11,0%

(1) Activités financières et d'assurance (K), en milliards d'euros

(2) Contribution de la branche (K), en pourcentage de l'ensemble des activités NACE

Source chiffres : Eurostat (Valeur ajoutée brute aux prix de production par région NUTS 2, prix courants) ; tableau et calculs : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que la valeur ajoutée brute des activités financières et d'assurance de la région Ile de France, représentant le secteur financier Paris, sont avec 44,9 milliards d'euros la valeur ajoutée brute la plus élevée parmi les cinq régions pour l'année 2022. Celle de la région autour du

12 A noter que le « Global Financial Centres Index (GFCI 38) » énumère d'autres centres financiers européens parmi les trente premiers centres financiers, à savoir Londres (rang 2), Genève (rang 14) et Zurich (rang 16). Or, la sélection de la Cour se limite exclusivement sur l'Union européenne du fait que ces centres financiers opèrent sous un même cadre réglementaire.

13 La Cour renvoie à la Commission européenne et à Eurostat pour de plus amples explications relatives à la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) (<https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/nuts>).

14 Sauf pour le Luxembourg, des données plus récentes que celles de 2022 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du présent rapport.

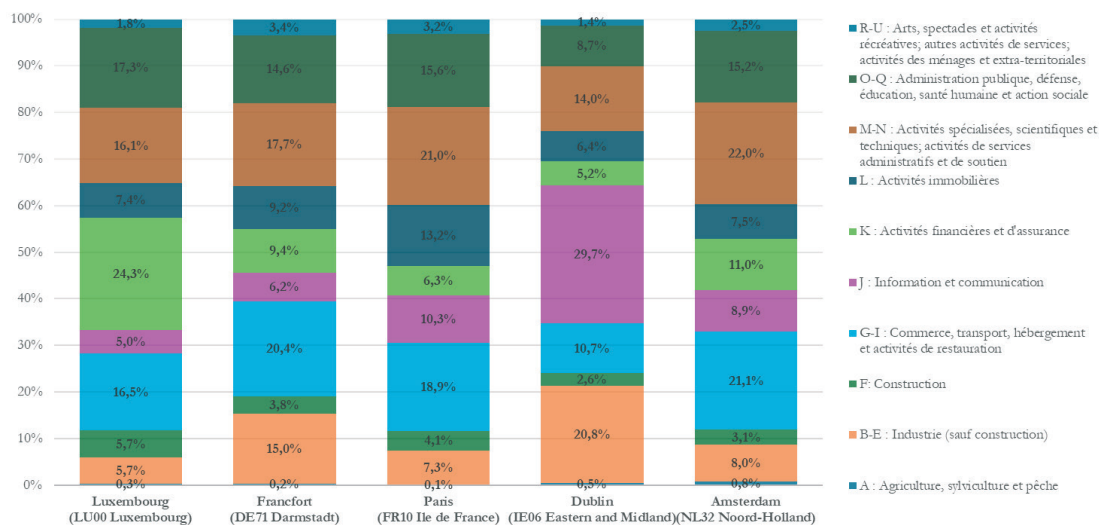
centre financier Dublin est la moins élevée avec 14,1 milliards d’euros suivi de celle du Luxembourg avec 17,1 milliards d’euros pour la même année.

La valeur ajoutée brute des activités financières et d’assurance de la région Darmstadt, reflétant le centre financier de Francfort et celle de Noord-Holland, reflétant le centre financier d’Amsterdam, sont approximativement du même ordre de grandeur pour 2022 et s’élèvent à 20,2 milliards d’euros respectivement 20,9 milliards d’euros. La valeur ajoutée brute des activités financières et d’assurance du centre financier Amsterdam stagne autour de cette valeur depuis 2014 avec une croissance annuelle moyenne de 0,69% pour 2014 à 2022. Celle de Francfort a connu une progression continue de 16,1 milliards d’euros à 20,2 milliards d’euros pour la même période ce qui revient à une progression annuelle moyenne de 3% pour 2014 à 2022.

Pour ce qui est de la contribution relative de la branche à l’économie régionale, il est à noter que la branche a perdu en importance au cours de la période 2007 à 2022 pour le Luxembourg et Dublin. Les activités financières et d’assurance représentant encore 13,6% de l’ensemble des activités à Dublin en 2007, elles ne représentent plus que 5,2% en 2022. Pour le Luxembourg, les activités financières et d’assurance concouraient à hauteur de 29,8% à l’économie régionale en 2007 contre 24,3% en 2022. Pour les autres centres financiers de cette analyse, la part relative des activités financières et d’assurance reste plus ou moins stable au cours de la période sous revue.

Afin de contextualiser la contribution relative des activités financières et d’assurance à l’économie régionale, le graphique qui suit expose la décomposition de la valeur brute pour l’année 2022 des cinq régions.

Graphique 12 : Décomposition de la valeur ajoutée brute pour 2022



Source chiffres : Eurostat (Valeur ajoutée brute aux prix de production par région NUTS 2, prix courants) ; graphique et calculs : Cour des comptes

Pour la région Darmstadt, reflétant le centre financier Francfort, le graphique ci-dessus révèle que ce sont les secteurs du commerce, du transport, de l’hébergement et les activités de restauration (20,4%) qui contribuent le plus à l’économie régionale en 2022, suivi des activités spécialisées, scientifiques et techniques et des activités de services administratifs et de soutien (17,7%) et de la branche de l’industrie (sauf celle de la construction) (15,0%).

Pour ce qui est de la région autour du centre financier Paris, ce sont les activités spécialisées, scientifiques et techniques et les activités de services administratifs et de soutien (21,0%) qui contribuent le plus à l’économie régionale en 2022, suivi du commerce, du transport, de l’hébergement et des activités de restauration (18,9%), ainsi que des activités de l’administration publique, de défense, d’éducation, de santé humaine et d’action sociale (15,6%).

Pour la région autour du centre financier Dublin, la branche de l’information et de communication contribue le plus à l’économie régionale en 2022 (29,7%) suivi de la branche de l’industrie (sauf celle de la construction) (20,8%) et des activités spécialisées, scientifiques et techniques et des activités de

services administratifs et de soutien (14,0%). A noter que, la branche de l'information et de communication ne contribuait que de 9,0% à l'économie régionale en 2007 pour augmenter progressivement en importance à une contribution relative de 29,7% en 2022. Cette région s'appuie donc de plus en plus sur cette branche.

Pour ce qui est de la région autour du centre financier Amsterdam, ce sont les activités spécialisées, scientifiques et techniques et les activités de services administratifs et de soutien (22,0%) qui contribuent le plus aux activités économiques de la région en 2022, suivies du commerce, du transport, de l'hébergement et des activités de restauration (21,1%) ainsi que de l'administration publique, de défense, d'éducation, de santé humaine et d'action sociale (15,2%).

A relever que, parmi les cinq centres financiers européens sous revue, le Luxembourg est celui qui s'appuie le plus sur les activités financières et d'assurance.

Les activités financières et d'assurance contribuant le plus à l'économie nationale et étant la branche marchande la plus productive, cette branche reste, pour l'instant, le secteur clé de l'économie luxembourgeoise.

*

2. ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

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'État

2.1.1. Bilan financier de l'État au 30 septembre 2025

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 2025 se présente de la manière suivante :

Tableau 13 : Bilan financier de l'État (situation au 30 septembre 2025)

<i>ACTIF</i>	<i>30.09.2024</i>	<i>30.09.2025</i>	<i>en % du total</i>	<i>Variation 2024/25 en EUR</i>	<i>Variation 2024/25 en %</i>
1 ACTIF CIRCULANT	2.480.464.933	3.178.847.160	36%	698.382.227	28%
1.1 Actif circulant liquide, disponible pour la gestion de trésorerie journalière	1.744.424.401	2.456.402.473	28%	711.978.071	41%
1.2 Actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière	736.040.532	722.444.688	8%	-13.595.844	-2%
2 ACTIF IMMOBILISE	5.427.377.772	5.742.583.493	64%	315.205.722	6%
2.1 Actifs financiers acquis par dépense budgétaire (participations de l'Etat, octrois de crédits par l'Etat)	5.427.377.772	5.742.583.493	64%	315.205.722	6%
TOTAL ACTIFS FINANCIERS	7.907.842.705	8.921.430.654	100%	1.013.587.949	13%

<i>PASSIF</i>	<i>30.09.2024</i>	<i>30.09.2025</i>	<i>en % du total</i>	<i>Variation 2024/25 en EUR</i>	<i>Variation 2024/25 en %</i>
1 PASSIF CIRCULANT	2.480.464.933	3.178.847.160	36%	698.382.227	28%
1.1 Fonds propres de l'Etat (= réserves primaires de l'Etat)	-16.921.870.693	-18.491.802.164	-207%	-1.569.931.472	9%
1.1.1 Avoir des fonds spéciaux de l'Etat	3.552.124.170	3.480.960.781	39%	-71.163.388	-2%
1.1.2 Solde opérationnel	-2.199.056.017	-1.437.935.403	-16%	761.120.614	-35%
1.1.3 Réserves disponibles des Services de l'Etat à Gestion Séparée	314.823.157	357.366.256	4%	42.543.099	14%
1.1.4 Fonds nécessaires au remboursement des titres de dette émis par l'Etat	-18.589.762.002	-20.892.193.799	-234%	-2.302.431.796	12%
1.2 Fonds de tiers	19.402.335.626	21.670.649.325	243%	2.268.313.699	12%
1.2.1 Dépôts de tiers auprès de l'Etat	812.573.624	778.455.526	9%	-34.118.098	-4%
1.2.2 Titres de dette émis par l'Etat	18.589.762.002	20.892.193.799	234%	2.302.431.796	12%
2 PASSIF IMMOBILISE	5.427.377.772	5.742.583.493	64%	315.205.722	6%
2.1 Fonds propres de l'Etat (= réserves secondaires de l'Etat, acquises par dépense budgétaire)	5.427.377.772	5.742.583.493	64%	315.205.722	6%
TOTAL PASSIFS FINANCIERS	7.907.842.705	8.921.430.654	100%	1.013.587.949	13%

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Au 30 septembre 2025, l'Etat luxembourgeois détenait des actifs financiers à hauteur de 8.921,43 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 (2.456,40 millions d'euros), l'actif circulant non liquide, indisponible pour la gestion de trésorerie journalière (722,44 millions d'euros) et l'actif immobilisé constitué essentiellement par les participations détenues par l'Etat (5.742,58 millions d'euros).

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 2025, l'encours de la dette publique se chiffrait à 20.892,19 millions d'euros. Par ailleurs, l'Etat détenait des dépôts de tiers à hauteur de 778,46 millions d'euros.

Au 30 septembre 2025, l'Etat luxembourgeois avait donc contracté des obligations vis-à-vis de tierces parties à hauteur de 21.670,65 millions d'euros et détenait des actifs financiers à hauteur de 8.921,43 millions d'euros. Il s'ensuit que les « fonds propres » de l'Etat sont négatifs à concurrence de 12.749,22 millions d'euros.

Par rapport au 30 septembre 2024, le total des passifs financiers a augmenté de 1.013,59 millions d'euros. Cette progression résulte principalement de la hausse des titres de dette émis par l'Etat, du solde opérationnel et des fonds propres constituant les réserves secondaires de l'Etat.

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

	<i>30.09.2024</i>	<i>30.09.2025</i>
Réserve budgétaire ¹⁵ suivant compte général	-2.609.762.581	-1.216.388.640
Solde des opérations de l'exercice en cours	409.892.965	-222.678.602
Valeur non réalisée de l'ancien or SREL	813.600	1.131.840
Total	-2.199.056.017	-1.437.935.403

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

¹⁵ 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.

Il ressort du tableau ci-dessus que le solde opérationnel a augmenté d'environ 761 millions d'euros par rapport à la situation au 30 septembre 2024. Il faut cependant relever que le solde opérationnel contient des recettes d'emprunts nouveaux pour un montant de 2.307,45 millions d'euros.

La hausse des fonds propres constituant les réserves secondaires de l'Etat résulte quant à elle principalement de l'évolution de la valeur de marché des participations de l'Etat cotées en bourse au cours des douze derniers mois (analysée plus en détail au point 2.2.2 du présent avis).

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.

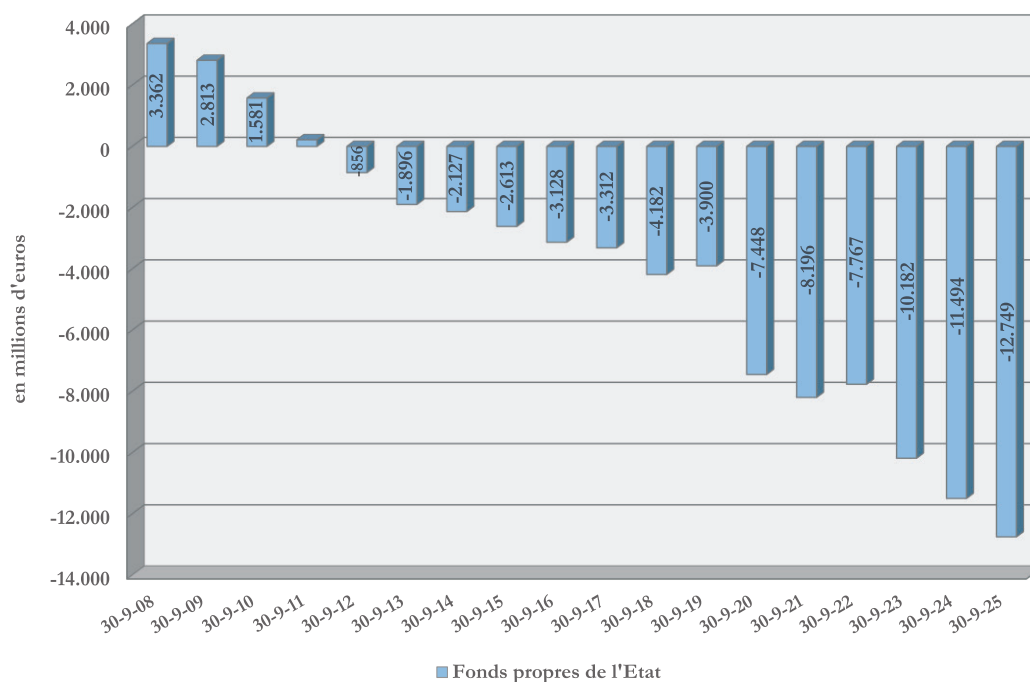
Les réserves primaires de l'Etat comprennent les avoirs des fonds spéciaux, la réserve budgétaire actuelle (solde opérationnel) et les réserves disponibles des Services de l'Etat à gestion séparée.

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 2025 tels qu'ils ressortent des rapports mensuels de la Trésorerie de l'Etat au 30 septembre.

Graphique 14 : Évolution 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 -12.749 millions d'euros en 2025, 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'État

2.2.1. Situation des participations directes de l'État

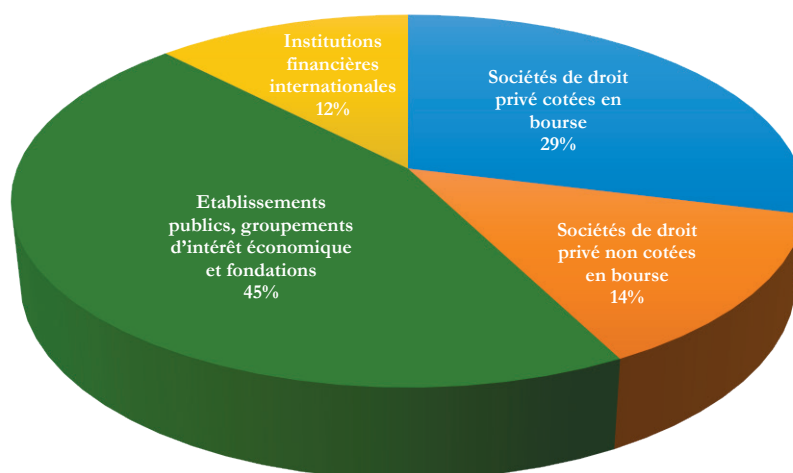
Une analyse de la situation financière de l'Etat nécessite la prise en compte des participations financières de l'Etat dans le capital d'organismes tiers. Cette position du bilan financier de la Trésorerie de l'Etat reprend tous les actifs financiers qui ont été acquis et payés au moyen d'une ordonnance 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 2025, 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 5.589,55 millions d'euros, ce qui représente 6,24% 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 15 : Répartition des participations de l'État



Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2025 ; 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 4.117,35 millions d'euros. Ce montant correspond à la valeur nominale des participations de l'Etat dans le capital d'institutions financières internationales (4.842,55 millions d'euros) diminuée du capital déjà versé (725,20 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 16 : Participations de l'État dans le capital d'institutions financières internationales

<i>Dénomination</i>	<i>Taux de participation</i>	<i>Valeur nominale de la participation</i>	<i>Capital appelé</i>	<i>Capital versé</i>
COUNCIL OF EUROPE DEVELOPMENT BANK (CEB)	0,64%	61.686.000	11.467.245	9.564.434
EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (EBRD)	0,20%	68.080.000	20.580.000	14.132.000
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 MECHANISM (ESM)	0,25%	1.747.700.000	199.740.000	199.740.000
INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF)	0,28%	1.543.439.448	385.859.862	385.859.862
AFRICAN DEVELOPMENT BANK (AfDB)	0,18%	352.721.103	21.158.362	16.791.239
ASIAN DEVELOPMENT BANK (ADB)	0,34%	371.121.387	18.597.168	18.597.168
ASIAN INVESTMENT AND INFRASTRUCTURE BANK (AIIB)	0,07%	59.364.620	11.838.855	11.838.855
INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD)	0,10%	288.307.478	18.812.606	18.812.606
INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC)	0,10%	20.300.656	20.300.656	20.300.656
MULTILATERAL INVESTMENT GUARANTEE AGENCY (MIGA)	0,12%	1.879.976	356.937	250.037
Total en euros		4.842.550.177	738.027.187	725.202.352

Source chiffres : Trésorerie de l'Etat, situation au 30 septembre 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

2.2.2. Valorisation des participations de l'État

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 17 : Évolution de la valeur de marché des participations de l'Etat cotées en bourse

	<i>Nombre d'actions détenues par l'Etat</i>	<i>Valeur de marché de l'action</i>	<i>Valeur de marché de la participation de l'Etat</i>
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.	66.434.643	4,50	135.957.556
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	152,00	14.230.566
			1.261.025.283

	<i>Nombre d'actions détenues par l'Etat</i>	<i>Valeur de marché de l'action</i>	<i>Valeur de marché de la participation de l'Etat</i>
Situation au 30/09/2025			
APERAM S.A.	450.000	27,62	12.429.000
ARCELOR MITTAL S.A.	12.988.443	30,60	397.446.356
BNP PARIBAS S.A.	12.874.512	77,33	995.586.013
SES S.A.	66.434.643	6,49	196.017.063
SOCIETE ELECTRIQUE DE L'OUR S.A.	100.765	141,00	13.200.722
			1.614.679.154
Variation de la valeur de marché des participations de l'Etat 2024/2025 :			353.653.870
Variation 2024/2025 en % :			28,04%

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

Au cours des douze derniers mois, la valeur de marché des participations de l'Etat cotées en bourse a enregistré une progression de 28,04%, principalement attribuable à la hausse du cours des actions de BNP Paribas S.A., d'ArcelorMittal S.A. et de SES S.A.

Au 30 septembre 2025, la participation détenue par l'Etat dans la banque BNP Paribas affiche une plus-value non réalisée de quelque 136 millions d'euros, soit de 16%, 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 2024 et le 30 septembre 2025.

*Tableau 18 : Changements survenus dans le portefeuille
des participations de l'Etat (2024/2025)*

<i>Dénomination</i>	<i>Taux de participation en 2024</i>	<i>Valeur nominale de la participa- tion en 2024</i>	<i>Taux de participation en 2025</i>	<i>Valeur nominale de la participa- tion en 2025</i>	<i>Variation par rapport à 2024</i>
SES S.A.	11,18%	77.835.699	10,83%	75.434.206	-2.401.493
6ZERO1	50,25%	101.000	0,00%	0	-101.000
BEI – CLIMATE FINANCE PLATFORM	n.a.	55.000.000	n.a.	60.000.000	5.000.000
DIGITAL TECH FUND SCA SICAR SUB-FUND I	24,59%	48.000	25,61%	50.000	2.000
DIGITAL TECH FUND SCA SICAR SUB-FUND II	20,72%	5.200	73,31%	18.400	13.200
GREEN EARTH IMPACT FUND	n.a.	5.394.083	100,00%	7.648.746	2.254.662
ORBITAL VENTURES SCA SICAV-RAIF	25,36%	18.722.851	23,57%	22.502.851	3.780.000
PD – BERATER DER ÖFFENTLICHEN HAND	0,00%	0	1,00%	20.000	20.000
EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT	0,20%	60.020.000	0,20%	68.080.000	8.060.000

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 cinq 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.

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

Dans le cadre de l'augmentation générale de capital de la **Banque européenne pour la reconstruction et le développement**, l'Etat luxembourgeois a souscrit à 806 nouvelles actions, d'une valeur nominale de 10.000 euros chacune. Le montant total de cette souscription sera libéré en cinq versements annuels égaux.

Par ailleurs, la Cour tient à souligner que, lors de la présentation du projet de budget pour 2026, le ministre des Finances a annoncé la participation de l'Etat à l'augmentation de capital de Lux-Airport, à hauteur de 100 millions d'euros.

2.3. Garanties accordées par l'État

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 19 : Encours des garanties financières accordées par l'État

<i>Société bénéficiaire de la garantie</i>	<i>Base légale de la garantie</i>	<i>Montant maximal autorisé</i>	<i>Montant en circulation au 31.12.2024</i>
AGORA S.à.r.l. et Cie	Loi du 1er août 2001	50.000.000	0
Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat	Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 6 juin 2002	7.500.000	1.346.590
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 Européen des Consommateurs		220.000	0
Centre de Musiques Amplifiées	Loi modifiée du 26 mai 2004	500.000	0
Centre Hospitalier de Luxembourg	Loi modifiée du 10 décembre 1975	n.d.	55.530.317
Centre Hospitalier Neuro-Psychiatrique	Loi modifiée du 17 avril 1998	n.d.	7.714.459
Centre thermal et de santé de Mondorf-les-Bains	Loi modifiée du 18 décembre 1987	2.200.000	31.630
Société nationale des chemins de fer luxembourgeois	Loi modifiée du 28 mars 1997	500.000.000	314.775.000
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	11.415.367	11.415.367
Corps grand-ducal d'incendie et de secours	Loi modifiée du 27 mars 2018	-	22.500
Groupe bancaire Dexia	Loi modifiée du 16 décembre 2011	2.700.000.000	380.866.674
Diverses banques de la place	Loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures	n.d.	741.596.471

<i>Société bénéficiaire de la garantie</i>	<i>Base légale de la garantie</i>	<i>Montant maximal autorisé</i>	<i>Montant en circulation au 31.12.2024</i>
European Financial Stability Facility	Loi modifiée du 9 juillet 2010	2.000.000.000	498.914.540
Fonds Belval	Loi modifiée du 25 juillet 2002	114.320.000	591.542
		58.000.000	827.459
		136.250.000	392.450
		140.000.000	315.589
		12.000.000	3.706.514
		5.762.000	2.298.130
		8.000.000	785.050
		14.999.000	0
		77.270.000	184.601
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 Kirchberg	Loi modifiée du 7 août 1961	9.915.741	0
Fonds d'insolvabilité en assurance automobile	Loi du 29 mars 2024	300.000.000	0
Fonds du logement	Loi modifiée du 24 avril 2017	250.000.000	113.410.559
Fonds national de solidarité	Loi modifiée du 30 juillet 1960	10.000.000	0
Fonds monétaire international -nouveaux accords d'emprunt	Loi modifiée du 19 décembre 2020	1.151.611.397	1.151.611.397
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	618.551.972	531.121.272
Klima-Agence	Loi modifiée du 5 août 1993	200.000	0
Laboratoire national de santé	Loi modifiée du 7 août 2012	3.000.000	0
Lux-Airport S.A.	Loi modifiée du 26 juillet 2002	225.000.000	33.459.314
		105.000.000	15.815.539
		12.500.000	4.589.290
		3.300.000	109.399
Luxembourg Institute of Science and Technology	Loi modifiée du 3 décembre 2014	3.718.403	0
Instituts culturels, établissements publics et personnes morales de droit privé du domaine culturel	Loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel	n.d.	20.984.251
Ministère du Logement - service des aides au logement	Loi modifiée du 7 août 2023 relative aux aides individuelles au logement	n.d.	n.d.
Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean	Loi du 14 juillet 2023	0	0
Office du Ducroire	Loi modifiée du 4 décembre 2019	1.946.945.749	1.276.780.000
		366.929.652	95.290.000
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	28.866
		49.579	0
Centre national de rééducation fonctionnelle et de réadaptation	Loi modifiée du 19 décembre 2003	n.d.	1.339.854

<i>Société bénéficiaire de la garantie</i>	<i>Base légale de la garantie</i>	<i>Montant maximal autorisé</i>	<i>Montant en circulation au 31.12.2024</i>
SERVIOR	Loi modifiée du 23 décembre 1998	5.854.000 4.188.986 7.073.283	1.887.592 2.598.034 4.628.317 1.279 1.483.594
Société nationale de crédit et d'investissement	Loi modifiée du 2 août 1977 Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 16 septembre 2005 Lettre du Ministre du Trésor et du Budget du 19 juin 2006	n.d. 3.517.356 20.000.000	461.160 3.517.356 0
WDP Luxembourg S.A. (S.O.L.E.I.L. S.A.)	Lettres de garantie à première demande	5.580.000 6.525.000 7.200.000	3.348.000 4.350.000 6.373.771
Sudcal S.A.	Loi modifiée du 7 décembre 2007	18.000.000	6.073.339
International Climate Finance Accelerator (ICFA)	Grant agreements	2.800.000	1.115.174
RP du Luxembourg auprès de l'UE			23.600
Total en euros		16.272.409.068	7.668.876.645

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 2025 – 2029 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 7.668,88 millions d'euros au 31 décembre 2024. Ce montant affiche une baisse de 949,09 millions d'euros par rapport à 2023 principalement en raison de l'arrivée à échéance de la garantie de l'Etat, d'un montant maximal de 1.085 millions d'euros, octroyée au Conseil de résolution unique.

Aux garanties accordées par l'Etat à des sociétés de droit public ou privé, il y a lieu d'ajouter 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 2026. Ainsi l'encours total des garanties financières accordées par l'Etat s'est élevé à 8.119,66 millions d'euros au 31 décembre 2024, ce qui représente 9,42% 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 2025 - 2029.

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 2029 telle qu'elle ressort des comptes nationaux du Statec, respectivement telle

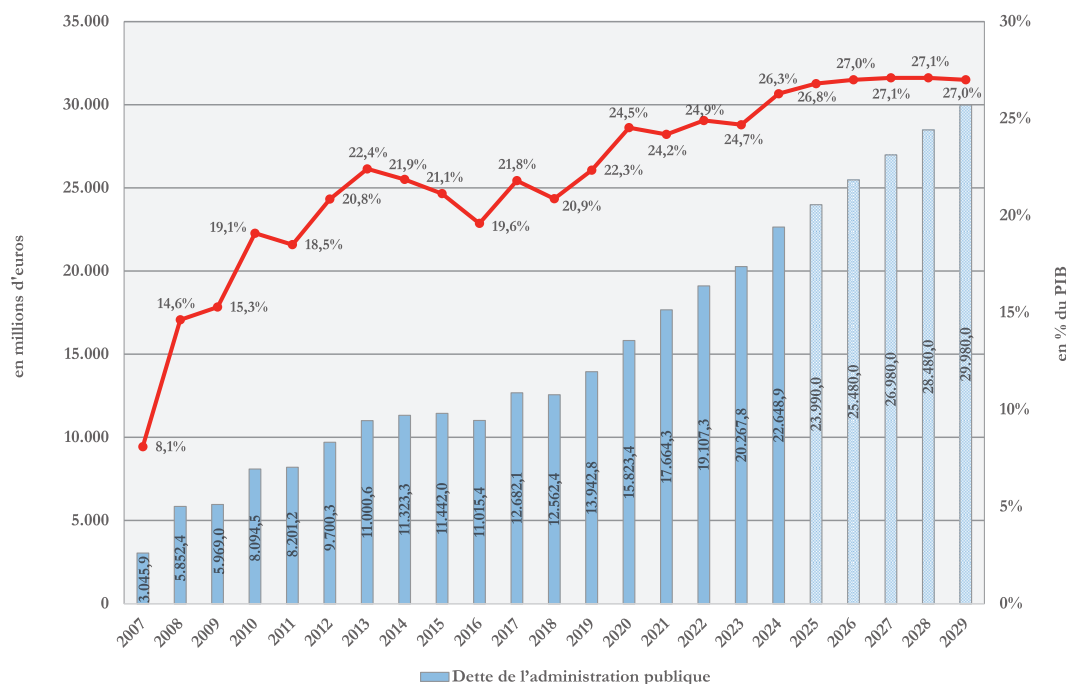
que présentée au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle (PLPFP 2025-2029).

*Tableau 20 : Évolution de la dette de l'administration publique
par rapport au PIB et par habitant*

<i>Année</i>	<i>Dette de l'administration publique (en millions d'euros)</i>	<i>Dette de l'administration publique / PIB (en %)</i>	<i>Dette de l'administration publique / habitant (en euros)</i>
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	11.000,6	22,4%	20.012,0
2014	11.323,3	21,9%	20.112,4
2015	11.442,0	21,1%	19.857,7
2016	11.015,4	19,6%	18.649,1
2017	12.682,1	21,8%	21.066,4
2018	12.562,4	20,9%	20.463,5
2019	13.942,8	22,3%	22.269,0
2020	15.823,4	24,5%	24.929,3
2021	17.664,3	24,2%	27.369,7
2022	19.107,3	24,9%	28.915,0
2023	20.267,8	24,7%	30.158,2
2024	22.648,9	26,3%	33.210,8
2025	23.990,0	26,8%	34.647,6
2026	25.480,0	27,0%	36.296,3
2027	26.980,0	27,1%	37.882,6
2028	28.480,0	27,1%	39.407,8
2029	29.980,0	27,0%	40.872,5

Sources chiffres : Statec, PLPFP 2025-2029 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 21 : Évolution de la dette de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, PLFP 2025-2029 (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 13.942,8 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 17.664,3 millions d'euros, soit 24,2% du PIB à la fin de l'exercice 2021.

Au cours des dernières années, la mise en place de différents paquets de mesures (« Solidaritétspak 1.0, 2.0 et 3.0 » et « Energiedësch ») a fortement impacté les recettes et les dépenses de l'Etat. 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. Ainsi à la fin de l'exercice 2025, la dette publique devrait se chiffrer à 23.990 millions d'euros, soit 26,8% du PIB.

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.

Les projections budgétaires pluriannuelles prévoient un déficit moyen de l'administration centrale de l'ordre de 1.500 millions d'euros pour les exercices 2026 à 2029.

Par rapport à la LPFP 2024-2028, les déficits des exercices 2026 à 2028 ont été revus à la hausse. Cette dégradation du solde s'élève à environ 400 millions d'euros en 2026 et augmente pour atteindre 800 millions d'euros dès 2027. Elle résulte d'un effet conjugué de revue à la hausse des dépenses et à la baisse des recettes sur toute la période 2026-2028.

Les dépenses augmentent, notamment en raison du renforcement de l'effort de défense prévu dans le cadre des engagements internationaux pris envers l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), qui visent à consacrer 5% du revenu national brut (RNB) à la défense d'ici 2035.

Par ailleurs, la Cour tient à préciser que l'impact potentiel de la réforme relative à l'individualisation de l'imposition des personnes physiques sur les recettes n'est pas encore intégré dans les projections budgétaires.

Suivant les prévisions établies dans le cadre du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, la dette publique en termes absolus continuerait d'augmenter pour atteindre 29.980 millions d'euros fin 2029. La dette publique en pourcentage du PIB est estimée se stabiliser à 27,1% en 2027 et 2028 avant de diminuer légèrement à 27,0% du PIB à la fin de la période sous revue.

Cette projection repose sur 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 2026-2029 à émettre chaque année un ou plusieurs emprunts pour un volume se situant entre 2,26 et 3,50 milliards d'euros.

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 2025-2029, le coût lié au service de la dette publique augmenterait de 265 millions d'euros en 2024 à 733 millions d'euros en 2029. Exprimée en termes de PIB, la charge d'intérêts augmenterait de 0,3% en 2024 à 0,7% du PIB en 2029.

A rappeler que 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. »

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. » A cela s'ajoute la considérable hausse des dépenses en matière de défense dans les prochaines années.

Or, il appert qu'une telle stratégie de rééquilibrage budgétaire à court et moyen terme n'existe pas. On peut seulement lire à la page 56 du projet de budget pluriannuel 2026-2029 que *« les prévisions concernant l'évolution de la dette publique sur la période 2026-2029 reposent sur une imputation mécanique des déficits prévisionnels à partir de 2026 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 2020 à 2024, l'évolution de la dette publique par sous-secteur se présente comme suit :

Tableau 22 : Évolution de la dette publique par sous-secteur

<i>(en millions d'euros)</i>	2020	2021	2022	2023	2024
Administration centrale	15.173,5	16.895,2	18.207,2	19.005,7	21.060,2
Administrations locales	829,2	883,3	928,3	1.188,2	1.485,4
Administrations de la sécurité sociale	-179,3	-114,2	-28,2	73,9	103,2
Dette consolidée de l'administration publique	15.823,4	17.664,3	19.107,3	20.267,8	22.648,9

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 reste 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 2025-2029. 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 23 : Évolution prévisionnelle des différentes composantes de la dette publique

<i>(en millions d'euros)</i>	2025	2026	2027	2028	2029
Administration centrale	22.181	23.671	25.171	26.671	28.171
Etat central	20.266	21.756	23.256	24.756	26.256
Etablissements publics	485	485	485	485	485
PPP	573	573	573	573	573
EFSF	495	495	495	495	495
Autres	362	362	362	362	362
Administrations locales	1.702	1.702	1.702	1.702	1.702
Administrations de la sécurité sociale	108	108	108	108	108

Source chiffres : PLPFP 2025-2029 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

D'après le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, « les composantes autres que l'Etat central, les PPP et les établissements publics sont maintenues à leur niveau de 2025 tout au long de la période 2026 à 2029 et la trajectoire de la dette suppose 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 2024, la réserve de compensation du régime général d'assurance pension, y inclus le fonds de roulement, a atteint environ 30,7 milliards d'euros, soit 34,2% du PIB. S'y ajoutent les participations détenues par l'Etat, dont celles dans des sociétés cotées en bourse d'une valeur d'environ 1,6 milliards d'euros soit 1,7% du PIB (au 31.08.2025) et les avoirs de 763,7 millions d'euros soit 0,9% du PIB (au 30.06.2025) 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 modifiée 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'État central

3.3.1. Dette actuelle

Au 30 septembre 2025, l'encours de la dette de l'Etat central s'élève à 20.809 millions d'euros (23,21% du PIB), résultant d'émissions d'emprunts obligataires et de certificats de trésorerie ainsi que du recours à des prêts bancaires.

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

Tableau 24 : Caractéristiques des emprunts obligataires, prêts bancaires et certificats de trésorerie

	<i>Instrument</i>	<i>Emission</i>	<i>Montant</i>	<i>Echéance</i>
2,000% CT	Certificat de trésorerie	12.05.2025	100.000.000	12.11.2025
2,030% CT	Certificat de trésorerie	12.05.2025	400.000.000	12.11.2025
0,000% CT digitaux	Certificat de trésorerie	18.06.2025	50.000.000	18.12.2025
0,000% 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
2,250% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	19.03.2013	750.000.000	19.03.2028
2,345% BEI	Prêt	10.07.2025	9.000.000	10.07.2028
1,375% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	25.05.2022	1.250.000.000	25.05.2029
0,000% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	28.04.2020	1.000.000.000	28.04.2030
0,000% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	24.03.2021	2.500.000.000	24.03.2031
0,000% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	14.09.2020	1.500.000.000	14.09.2032
3,000% 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
2,900% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	17.09.2025	2.500.000.000	17.09.2035

	<i>Instrument</i>	<i>Emission</i>	<i>Montant</i>	<i>Echéance</i>
1,750% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	25.05.2022	1.250.000.000	25.05.2042
3,250% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	02.03.2023	1.750.000.000	02.03.2043
2,750% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	20.08.2013	300.000.000	20.08.2043

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

Au 30 septembre 2025, le taux moyen pondéré de la dette de l'Etat central se chiffre à 2,12% et la durée de vie moyenne est de 7 ans et 121 jours.

Depuis le 30 septembre 2024, l'Etat a émis deux emprunts obligataires pour un montant nominal total de 3.750 millions d'euros ainsi que trois certificats de trésorerie pour un montant de 550 millions d'euros, dont un certificat de trésorerie digital d'une valeur de 50 millions d'euros.

Dans le cadre d'un contrat de financement signé en décembre 2022 avec la Banque européenne d'investissement, un versement de neuf millions d'euros a été effectué en juillet 2025. Le financement est destiné à la renaturation de l'Alzette.

Au cours des douze derniers mois, l'Etat a procédé au remboursement d'un prêt bancaire de 500 millions d'euros ainsi que d'un emprunt obligataire de 1.500 millions d'euros, tous deux arrivés à échéance.

3.3.2. Dette prévisionnelle

D'après l'article 32 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026, « le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre au cours de l'année 2026 des emprunts pour un montant global de 6.000.000.000 euros. »

Le commentaire de l'article en question précise que « *ce montant tient compte du niveau anticipé des liquidités disponibles en 2026, du déficit prévisible de l'Administration centrale, du projet d'un emprunt grand public de type « défense bond » (150.000.000 euros), ainsi que du besoin de refinancement de la dette à moyen et long terme venant à échéance au cours de l'année 2026 (1.700.000.000 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 2027 (au regard notamment d'un emprunt de 2.000.000.000 euros venant à échéance au 1^{er} février), afin de permettre une certaine flexibilité et disposer de l'option, en fonction de l'évolution des marchés, de prévoir un éventuel préfinancement dès 2026. (...)* »

L'autorisation étant limitée dans le temps, le solde restant disponible au 31 décembre 2026 ne pourra pas être reporté sur l'année 2027. »

Au 30 septembre 2025, l'autorisation d'emprunt émise dans le cadre de la loi du 20 décembre 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 (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 2.491 millions d'euros.

D'après le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, « les prévisions concernant l'évolution de la dette publique sur la période 2026-2029 reposent sur une imputation mécanique des déficits prévisionnels à partir de 2026 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. »

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 2025-2029.

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

Tableau 25 : Évolution de l'encours de la dette de l'État central

	<i>Encours de la dette au 01/01</i>	<i>Emprunts nouveaux</i>	<i>Emprunts de refinancement</i>	<i>Amortissement</i>	<i>Encours de la dette au 31/12</i>
2024	17.253.088.830	1.960.500.000	539.500.000	-503.088.830	19.250.000.000
2025	19.250.000.000	459.000.000	2.050.000.000	-1.500.000.000	20.259.000.000
2026	20.259.000.000	1.500.000.000	1.700.000.000	-1.700.000.000	21.759.000.000
2027	21.759.000.000	1.500.000.000	2.000.000.000	-2.000.000.000	23.259.000.000
2028	23.259.000.000	1.501.000.000	759.000.000	-750.000.000	24.769.000.000
2029	24.769.000.000	1.500.000.000	1.250.000.000	-1.250.000.000	26.269.000.000

Sources chiffres : Trésorerie de l'Etat, SAP, PLPFP 2025-2029 ; tableau : Cour des comptes

La Cour tient à relever que le PLPFP 2025-2029 ne tient pas compte de l'amortissement du prêt de neuf millions d'euros contracté auprès de la Banque européenne d'investissement en 2028, ni de celui du « defence bond »¹⁶, d'un montant de 150 millions d'euros, prévu en 2029.

En comparant ce tableau avec celui de l'évolution prévisionnelle des différentes composantes de la dette publique (voir point 3.2 du présent avis), la Cour constate l'existence d'incohérences, dans la mesure où, à partir de 2026 la dette de l'Etat central deviendrait inférieure à celle gérée par la Trésorerie de l'Etat.

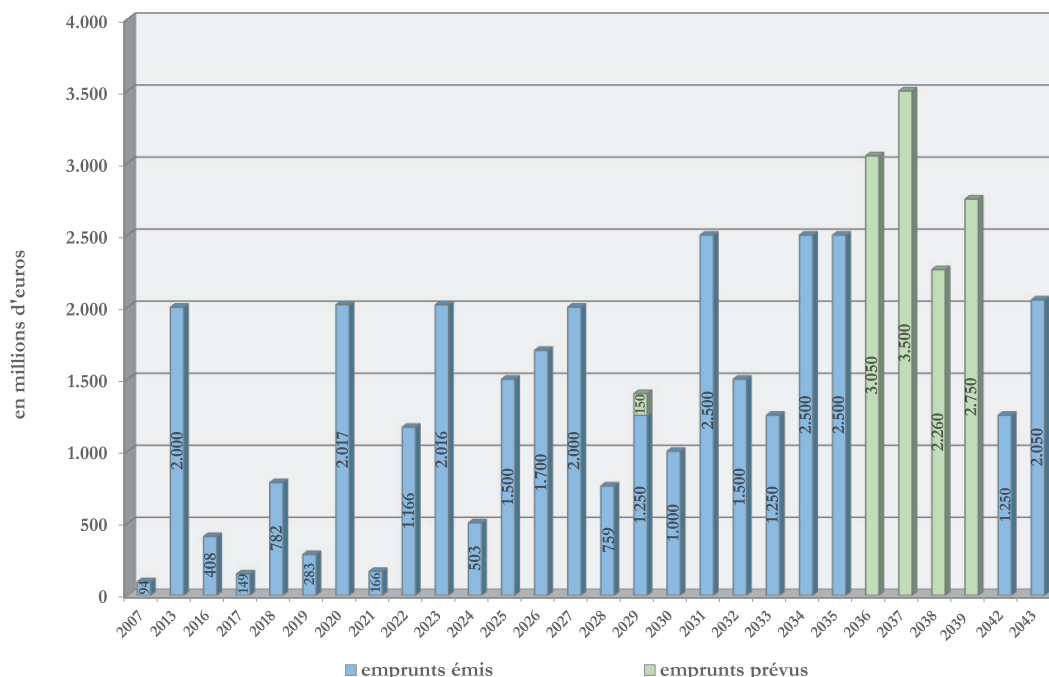
Sur base des prévisions retenues dans le projet de loi n° 8601 relatif à la programmation financière pluriannuelle, l'encours de la dette de l'Etat central continue à augmenter de 7.019 millions d'euros, soit une hausse de 36,46% sur la période 2024-2029.

Par conséquent, la charge d'intérêts de la dette de l'Etat central augmente en termes absolus, passant de 171,11 millions d'euros en 2024 à 585,04 millions d'euros en 2029. La Cour tient à noter que compte tenu des emprunts, prêts et certificats de trésorerie émis au 30 septembre 2025, le crédit de l'article budgétaire 11.08.21.005 (intérêts échus sur dette publique) pour l'exercice 2025 est insuffisant et sera dépassé.

Finalement, la Cour reprend au graphique ci-dessous les dépenses à charge du budget de l'Etat liées au remboursement / à l'amortissement des emprunts. Elle part de l'hypothèse que les emprunts non encore émis auront une maturité de dix ans, à l'exception du « defence bond », dont la maturité sera de trois ans.

¹⁶ L'Etat prévoit d'émettre, en 2026, un « defence bond » d'un montant de 150 millions d'euros et d'une durée de trois ans, c'est-à-dire un emprunt obligataire dont les produits seront exclusivement destinés au financement d'investissements dans des domaines clés de la défense et de la sécurité.

Graphique 26 : Remboursement / amortissement d'emprunts (2007 - 2043)



Sources chiffres : Trésorerie de l'Etat, PLPFP 2025-2029 ; graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique ci-dessus que depuis 2007 des remboursements d'un montant total de 11.086 millions d'euros ont été effectués. La Cour constate que les remboursements d'emprunts prévus au cours des prochaines années seront particulièrement conséquents. En effet, jusqu'en 2035, l'Etat devra rembourser chaque année un ou plusieurs emprunts. Ainsi l'Etat devra procéder à des remboursements d'emprunts de 5.859 millions d'euros jusque fin 2029.

*

4. BUDGET DES RECETTES ET DES DÉPENSES SUIVANT LES CRITÈRES DE MAASTRICHT

4.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 4 juin 2025

Le règlement (UE) 2024/1263, entré en vigueur le 30 avril 2024, précise les objectifs du cadre de gouvernance économique, qui sont de promouvoir des finances publiques saines et durables, une croissance durable et inclusive et la résilience au moyen de réformes et d'investissements et de prévenir les déficits publics excessifs. Il dispose que le Conseil et la Commission de l'Union européenne exercent une surveillance multilatérale dans le cadre du Semestre européen.

Le 21 janvier 2025, le Conseil, sur recommandation de la Commission, a approuvé le plan budgétaire et structurel national à moyen terme du Luxembourg. Le 25 avril 2025, le Luxembourg a présenté son rapport d'avancement annuel sur le respect des taux de croissance maximaux recommandés pour ses dépenses nettes, ainsi que sur la mise en œuvre des réformes et des investissements visant à répondre aux grands défis identifiés dans les recommandations qui lui ont été adressées dans le cadre du Semestre européen.

Le 4 juin 2025, la Commission a publié le rapport 2025 pour le Luxembourg. Ce rapport évalue les progrès accomplis par le Luxembourg dans les suites données aux recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées et fait le point de la mise en œuvre, par le Luxembourg, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, il mentionne les défis les plus pressants auxquels le Luxembourg est confronté. A la lumière de l'évaluation de la Commission de l'Union européenne, le Conseil « recommande que le Luxembourg s'attache, en 2025 et 2026 :

1. à accroître ses dépenses et sa préparation globales en matière de défense, conformément aux conclusions du Conseil européen du 6 mars 2025 ;
à veiller à ce que les dépenses nettes respectent la trajectoire recommandée par le Conseil le 21 janvier 2025 ;
à assurer la viabilité à long terme de son système de retraite, notamment en limitant les possibilités de départ anticipé à la retraite et en augmentant le taux de participation et d'emploi des seniors par une amélioration de leurs perspectives d'emploi et de leur employabilité ;
à accroître l'offre de logements, en particulier en adoptant une politique globale d'affectation des sols et une réforme de la taxe foncière, en développant des projets de quartiers résidentiels d'envergure sur des terrains publics et en renforçant la coordination avec l'urbanisme et les transports publics transfrontaliers ;
à atténuer les risques liés au marché du logement en supprimant progressivement les incitations fiscales à emprunter et en renforçant le cadre macroprudentiel ;
à prendre de nouvelles mesures pour lutter efficacement contre la planification fiscale agressive, notamment en veillant à imposer suffisamment les paiements sortants d'intérêts et de redevances vers des pays et territoires à fiscalité faible ou nulle autres que ceux figurant sur la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales ;
2. étant donné les délais applicables, en vertu du règlement (UE) 2021/241, pour l'achèvement en temps utile des réformes et des investissements, à veiller à la mise en œuvre effective de son plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU ;
à accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion (FEDER, FTC, FSE+) en s'appuyant, s'il y a lieu, sur les possibilités ouvertes par l'examen à mi-parcours ;
à tirer le meilleur parti des instruments de l'UE, y compris la marge offerte par InvestEU et la plateforme « Technologies stratégiques pour l'Europe », afin d'améliorer la compétitivité ;
3. à axer la politique économique en matière d'investissement sur la promotion de l'innovation et le soutien aux activités à forte intensité de R&D ;
à stimuler la compétitivité, notamment en promouvant la diversification, en particulier du secteur financier, et en accélérant la numérisation, en particulier l'adoption de technologies numériques avancées par les PME, et en favorisant l'expansion des entreprises et la croissance de la productivité ;
à réduire les obstacles à la concurrence dans les professions réglementées de services aux entreprises ;
4. à améliorer la durabilité et l'efficacité des transports en favorisant davantage leur décarbonation et en investissant dans les infrastructures de transport public et les réseaux transfrontaliers ;
à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles en investissant dans l'efficacité énergétique, dans les secteurs tant résidentiel que non résidentiel ;
à moderniser le réseau à haute tension et à accroître sa capacité, à améliorer les interconnexions transfrontalières et à faciliter les procédures de délivrance de permis pour le déploiement des énergies renouvelables ;
à aider les municipalités à déployer les énergies renouvelables ;
5. à améliorer les performances des élèves et à garantir l'égalité des chances à l'école, notamment en adoptant un cadre national de qualité de l'enseignement et un système externe d'évaluation des écoles, et en adaptant l'enseignement aux besoins des élèves défavorisés et de ceux issus de communautés linguistiques différentes ;
à remédier à l'inadéquation des compétences – en particulier en ce qui concerne les transitions écologique et numérique – en stimulant leur développement ;
à renforcer la résilience du système de santé en veillant à une disponibilité adéquate des professionnels de santé ;
à accélérer les réformes visant à améliorer la gouvernance du système de santé et la santé en ligne. »

4.2. Déficit public

La loi du 29 mars 2013 a 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.

Ces 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.

Avant la réforme de la gouvernance européenne entrée en vigueur en 2024, la trajectoire budgétaire à suivre reposait sur un objectif à moyen terme fondé sur le solde structurel. Bien que ce dernier ne constitue plus la pierre angulaire du cadre européen, il demeure la référence dans le cadre national en attendant une éventuelle modification de la loi.

Ainsi, d'après le projet de budget pluriannuel, « *il convient de souligner que le solde structurel conserve un rôle clé dans la détermination de la trajectoire budgétaire à respecter au niveau européen, telle qu'établie dans le Plan budgétaire et structurel à moyen terme, couvrant une période de cinq ans.*

Le solde structurel a pour finalité de déterminer le solde des Administrations publiques en 1) l'absence de toute répercussion liée au cycle économique et en 2) l'absence des mesures ponctuelles et temporaires. »

D'après l'article 1^{er} du projet de loi 8601 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, « l'objectif budgétaire à moyen terme est défini par référence au solde structurel des administrations publiques. Pour la période 2025 à 2029, 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 2025 à 2029 serait la suivante :

Tableau 27 : Évolution du solde structurel en % du PIB

	2025	2026	2027	2028	2029
Solde structurel (en % du PIB)	0,8%	0,8%	0,1%	-0,3%	-0,9%

Sources chiffres : projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029

L'objectif budgétaire à moyen terme fixé à +0,0% du PIB sur la période 2025 à 2029 ne serait donc plus atteint à partir de l'exercice 2028.

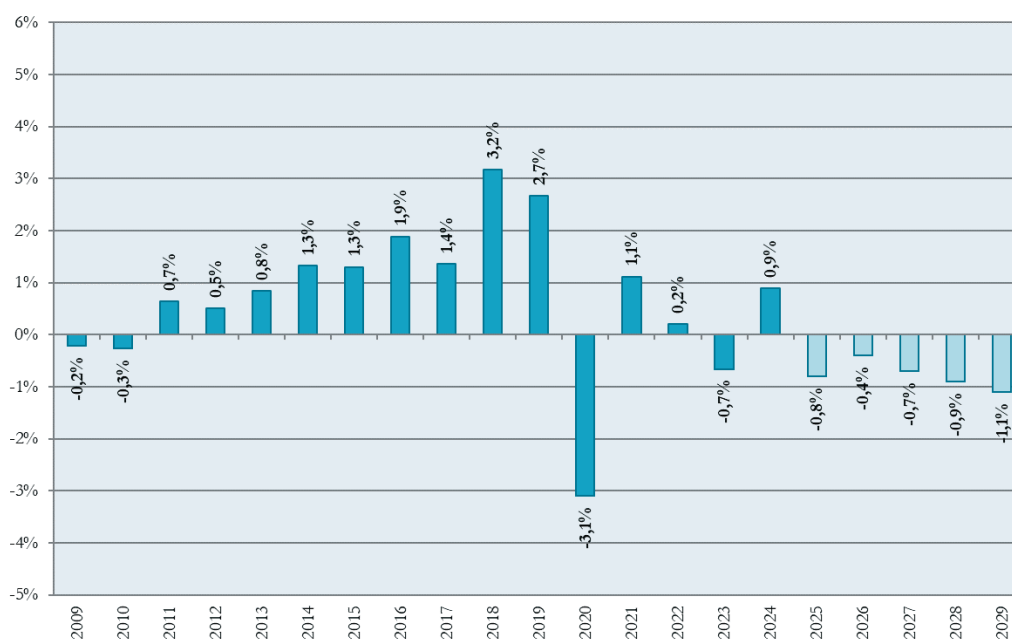
D'après le commentaire des articles du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle « *l'article 1^{er} fixe l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) à +0,0% du PIB pour la période 2025-2029, conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative 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. »

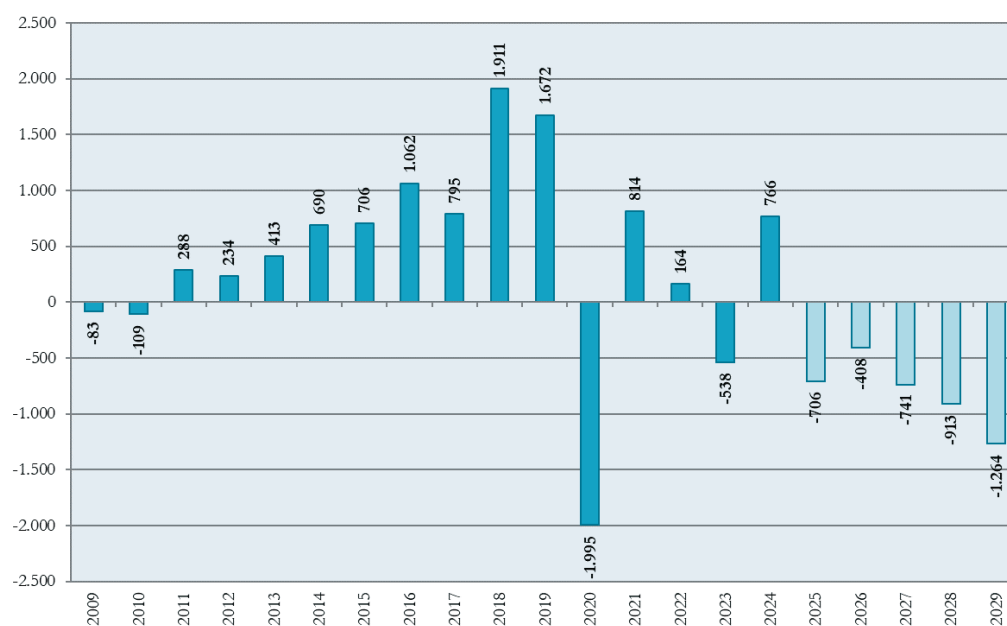
En ce qui concerne l'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2009 à 2029, celle-ci est documentée par les deux graphiques suivants.

Graphique 28 : Solde de l'administration publique en % du PIB



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 29 : Solde de l'administration publique en millions d'euros



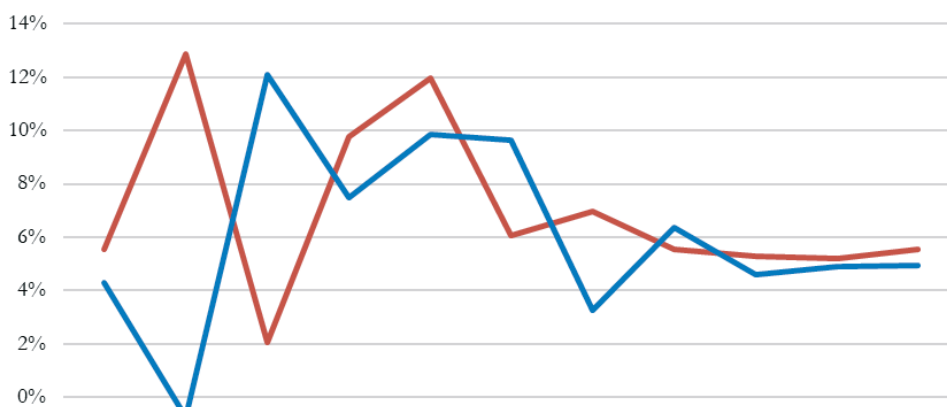
Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Après les résultats positifs notamment des exercices 2018 et 2019, la crise sanitaire avait conduit en 2020 à un déficit de l'administration publique de 2 milliards d'euros (-3,1% du PIB). Le redressement de 2021 résultait en un surplus de 814 millions d'euros (1,1% du PIB). Or ce redressement n'a été que de courte durée et l'administration publique présente un résultat déficitaire de manière quasi permanente à partir de l'exercice 2023 (exercice déficitaire surtout en raison des mesures prises dans le cadre de la crise énergétique). Seul l'exercice 2024 présente un résultat positif de 766 millions d'euros (0,9% du PIB). Le déficit estimé pour 2025 devrait atteindre 706 millions d'euros (-0,8% du PIB) suivi d'un déficit de 408 millions d'euros (-0,4% du PIB) au niveau du budget 2026. Par après, les estimations prévoient une dégradation affichant des déficits continus (-741 millions d'euros en 2027, -913 millions d'euros en 2028 et -1.264 millions d'euros en 2029).

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 12,1% 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 (+9,8% respectivement +12,0% en 2022 et en 2023 au niveau des dépenses par rapport à +7,5% respectivement +9,9% en 2022 et en 2023 au niveau des recettes). En 2024, les dépenses (+6,1%) ont progressé moins rapidement que les recettes (+9,6%). Or, cette situation favorable s'inverse de nouveau en 2025 avec une progression des dépenses de +7,0% par rapport à une croissance des recettes de +3,3%.

L'équilibre prévu au niveau du budget 2026 avec une progression des recettes (+6,3%) légèrement supérieure à celle des dépenses (+5,6%) devrait se poursuivre tout au long de la programmation pluriannuelle avec cependant des croissances légèrement supérieures au niveau des dépenses par rapport à celles estimées au niveau des recettes.

Graphique 30 : Augmentation annuelle des dépenses et des recettes de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

4.2.1. Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2009-2029)

L'administration publique comprend trois sous-secteurs, à savoir l'administration centrale, les administrations locales et les administrations de la 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-secteurs qui la composent. La Cour des comptes présente ci-dessous les soldes de l'administration publique et des trois sous-administrations pour la période 2009 à 2029.

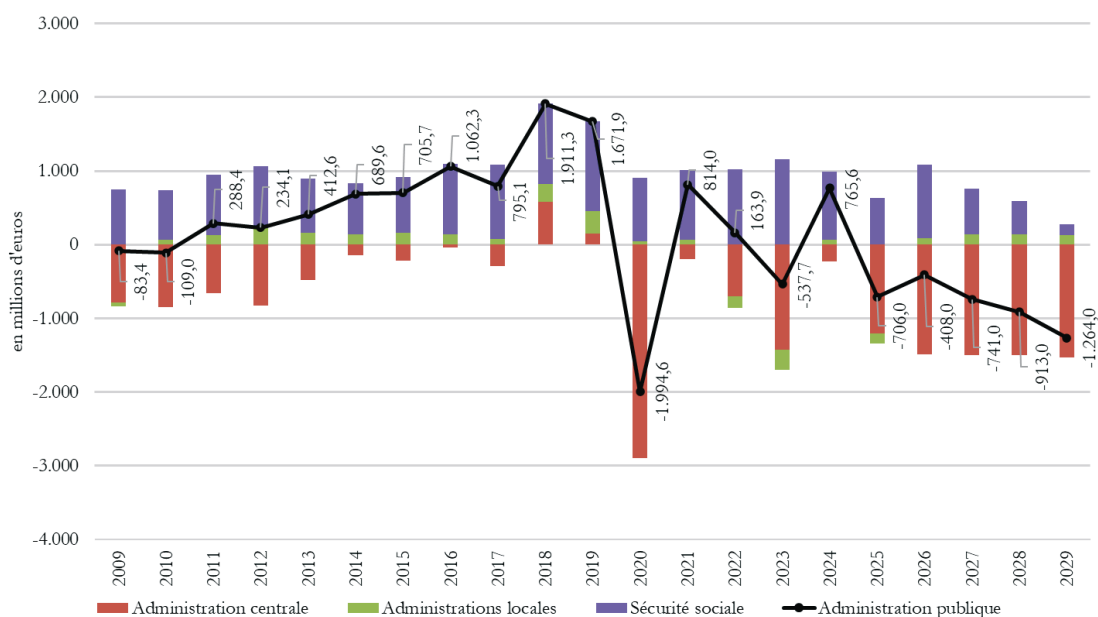
Tableau 31 : Soldes 2009-2029

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
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	814,0	1,1	-198,8	-0,3	61,7	0,1	951,0	1,3
2022	163,9	0,2	-698,1	-0,9	-158,9	-0,2	1.020,9	1,3
2023	-537,7	-0,7	-1.426,5	-1,7	-269,9	-0,3	1.158,7	1,4
2024	765,6	0,9	-228,1	-0,3	63,3	0,1	930,5	1,1
2025	-706,0	-0,8	-1.206,0	-1,3	-133,0	-0,1	633,0	0,7
2026	-408,0	-0,4	-1.489,0	-1,6	85,0	0,1	996,0	1,1
2027	-741,0	-0,7	-1.498,0	-1,5	142,0	0,1	615,0	0,6
2028	-913,0	-0,9	-1.501,0	-1,4	137,0	0,1	451,0	0,4
2029	-1.264,0	-1,1	-1.535,0	-1,4	126,0	0,1	145,0	0,1

Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (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 32 : Évolution de la situation financière
de l'administration publique 2009-2029*



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (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 entraîné un déficit de 1.994,6 millions d'euros en 2020 au niveau de l'administration publique. Le redressement de 2021 a apporté un surplus de 814,0 millions d'euros pour l'administration publique suivi d'un résultat encore positif avec 163,9 millions d'euros pour l'administration publique en 2022. Par après, l'administration publique affiche de nouveaux déficits atteignant 706,0 millions d'euros en 2025 et 408,0 millions d'euros pour le budget 2026. Seul l'exercice 2024 a présenté un résultat positif avec 765,6 millions d'euros. Les estimations de la programmation financière pluriannuelle prévoient une dégradation de la situation avec des déficits successifs au niveau de l'administration publique : -741 millions d'euros en 2027, -913 millions d'euros en 2028 et -1.264 millions d'euros en 2029.

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 2029, à l'exception des exercices 2018 et 2019. Le déficit cumulé de l'administration centrale de 2020 à 2029 atteint le montant de 12.677,7 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 1.158,7 millions d'euros en 2023 à seulement 145,0 millions d'euros à l'horizon 2029.

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

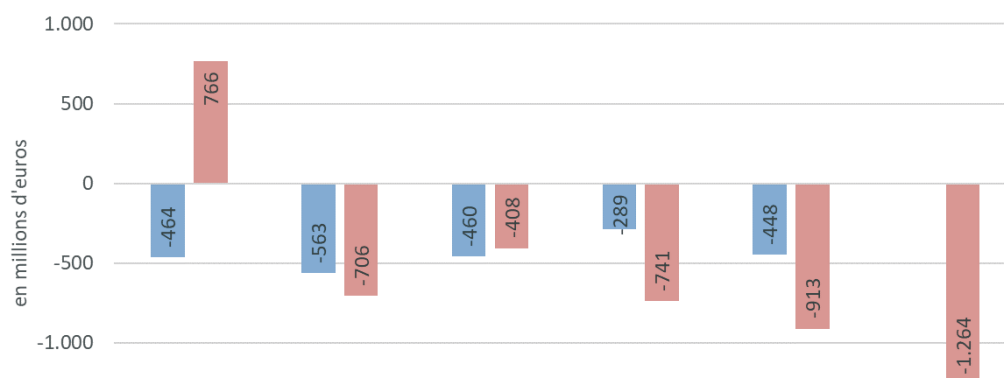
Le tableau et le graphique suivants comparent l'évolution des estimations du solde de l'administration publique au niveau du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025 à 2029 (PLPFP 2025-2029) par rapport à celle reprise au niveau de la loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024 à 2028 (LPFP 2024-2028).

Tableau 33 : Solde de l'administration publique (en millions d'euros)

Exercice	LPFP 2024-2028	PLPFP 2025-2029	Différence PLPFP 2025-2029 p.r. à LPFP 2024-2028
2024	-464	765,6	1.230
2025	-563	-706,0	-143
2026	-460	-408,0	52
2027	-289	-741,0	-452
2028	-448	-913,0	-465
2029		-1.264,0	

Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 34 : Solde de l'administration publique (en millions d'euros)



Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Par rapport à la LPFP 2024-2028, le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 prévoit une dégradation de la situation avec des déficits plus importants au niveau du solde de l'administration publique, notamment à partir de l'exercice 2027.

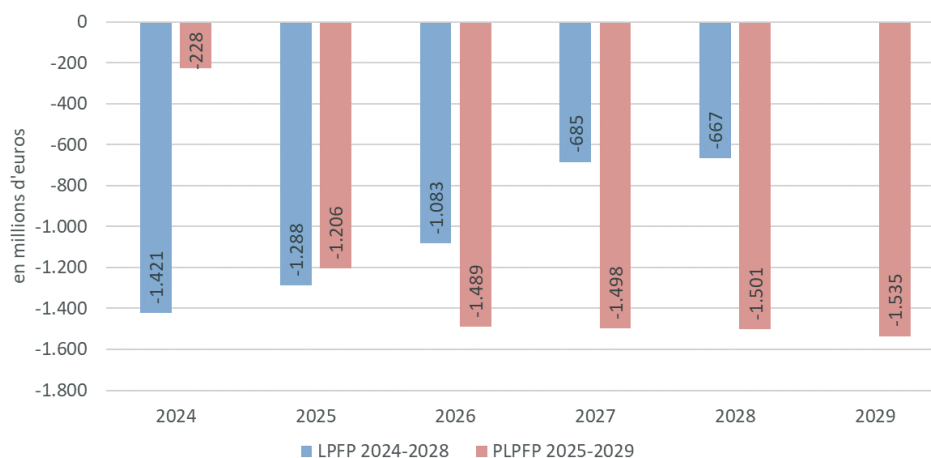
Une situation analogue se présente au niveau de l'administration centrale pour laquelle les tableau et graphique suivants reprennent l'évolution des estimations du solde.

Tableau 35 : Solde de l'administration centrale (en millions d'euros)

Exercice	LPFP 2024-2028	PLPFP 2025-2029	Différence PLPFP 2025-2029 p.r. à LPFP 2024-2028
2024	-1.421	-228,1	1.193
2025	-1.288	-1.206,0	82
2026	-1.083	-1.489,0	-406
2027	-685	-1.498,0	-813
2028	-667	-1.501,0	-834
2029		-1.535,0	

Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 36 : Solde de l'administration centrale (en millions d'euros)



Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

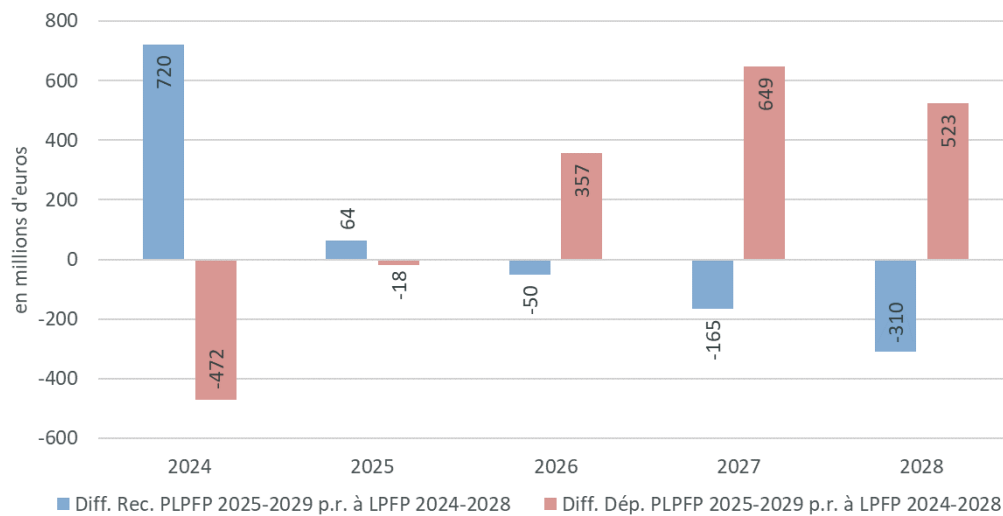
La détérioration des soldes de l'administration centrale entre ceux présentés au niveau de la loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 et ceux du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 s'explique principalement par l'augmentation importante des estimations au niveau des dépenses de l'administration centrale, notamment à partir de 2026.

Tableau 37 : Recettes et dépenses de l'administration centrale (en millions d'euros)

Exercice	Recettes			Dépenses		
	LPFP 2024-2028	PLPFP 2025-2029	Diff. PLPFP 2025-2029 p.r. à LPFP 2024-2028	LPFP 2024-2028	PLPFP 2025-2029	Diff. PLPFP 2025-2029 p.r. à LPFP 2024-2028
2024	28.106	28.826	720	29.527	29.055	-472
2025	29.570	29.634	64	30.858	30.840	-18
2026	31.145	31.095	-50	32.228	32.585	357
2027	32.675	32.510	-165	33.359	34.008	649
2028	34.478	34.168	-310	35.146	35.669	523
2029		35.909			37.445	

Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 38 : 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 2024-2028, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour 2026, la révision à la hausse de 357 millions d'euros au niveau des dépenses s'explique notamment par les transferts en capital (investissements indirects) : le financement du support à l'Ukraine via le Fonds militaire, les infrastructures hospitalières et le préfinancement des installations photovoltaïques. S'y ajoutent les subventions pour la participation aux frais de réseau électrique, le financement de l'assurance pension et l'accord salarial dans le secteur public. Ces révisions se poursuivent pour les exercices 2027 à 2028.

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 39 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs

	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Transferts de revenus de la propriété (en millions d'euros)</i>					
Administration centrale (solde)	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1
Administrations locales (solde)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sécurité sociale (solde)	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1
<i>Transferts courants (en millions d'euros)</i>					
Administration centrale (solde)	-6.686,6	-6.785,8	-7.609,2	-8.073,8	-8.883,4
Administrations locales (solde)	1.385,3	1.568,5	1.769,5	1.904,9	2.084,0
Sécurité sociale (solde)	5.301,3	5.217,3	5.839,6	6.168,9	6.799,4
<i>Transferts en capital (en millions d'euros)</i>					
Administration centrale (solde)	-119,4	-123,5	-178,5	-184,5	-186,9
Administrations locales (solde)	209,7	189,3	236,6	216,8	212,1
Sécurité sociale (solde)	-90,3	-65,8	-58,1	-32,3	-25,2

	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Total des transferts (en millions d'euros)</i>					
Administration centrale (solde)	-6.806,6	-6.909,7	-7.787,8	-8.258,3	-9.070,3
Administrations locales (solde)	1.595,0	1.757,8	2.006,1	2.121,6	2.296,1
Sécurité sociale (solde)	5.211,5	5.151,8	5.781,7	6.136,7	6.774,3

Source chiffres : Statec (octobre 2025) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2024, 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 :

- 74,7% (6.774,3 millions d'euros) à destination de la sécurité sociale ;
- 25,3% (2.296,1 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 2024, la sécurité sociale bénéficie de transferts à hauteur de 6.774,3 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	2.581,4 millions d'euros
Assurance maladie – maternité – dépendance – Caisse nationale de santé	2.205,0 millions d'euros
Caisse pour l'avenir des enfants	1.442,0 millions d'euros

*

5. BUDGET DES RECETTES ET DES DÉPENSES SUIVANT LES RÈGLES DE LA LÉGISLATION SUR LA COMPTABILITÉ DE L'ÉTAT

5.1. Analyse de la situation financière de l'État

Le tableau suivant documente l'évolution des recettes et des dépenses du projet de budget de l'exercice 2026 par rapport au compte général provisoire de 2024 et au budget définitif de l'exercice 2025.

*Tableau 40 : Évolution du projet de budget 2026
selon la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget,
la comptabilité et la trésorerie de l'État*

	2024 <i>Compte général (euros)</i>	2025 <i>Budget définitif (euros)</i>	2026 <i>Projet de budget (euros)</i>	<i>Variation</i>			
				2024/2026		2025/2026	
				(euros)	(%)	(euros)	(%)
Recettes courantes	25.129.601.106	25.873.690.751	26.875.821.633	1.746.220.527	6,95%	1.002.130.882	3,87%
Recettes en capital	162.950.488	151.646.600	148.150.200	-14.800.288	-9,08%	-3.496.400	-2,31%
Dépenses courantes	22.641.027.540	24.190.492.022	25.799.872.471	3.158.844.931	13,95%	1.609.380.449	6,65%
Dépenses en capital	3.217.361.908	3.417.909.266	4.283.377.173	1.066.015.265	33,13%	865.467.907	25,32%
Solde (hors opérations financières)	-565.837.854	-1.583.063.937	-3.059.277.811	-2.493.439.957		-1.476.213.874	
Recettes des opérations financières	2.542.359.550	2.750.403.700	3.200.250.600	657.891.050	25,88%	449.846.900	16,36%
Dépenses des opérations financières	583.147.755	1.649.274.960	1.852.606.296	1.269.458.541	217,69%	203.331.336	12,33%
Solde des opérations financières	1.959.211.795	1.101.128.740	1.347.644.304	-611.567.491		246.515.564	
Solde des recettes et dépenses	1.393.373.941	-481.935.197	-1.711.633.507	-3.105.007.448		-1.229.698.310	

Source chiffres : projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour l'exercice 2026, les dépenses courantes devraient progresser de 6,7% (augmentation de 1.609,4 millions d'euros) par rapport au budget définitif de 2025, alors que les recettes courantes augmenteraient moins rapidement (+3,9%, soit +1.002,1 millions d'euros) sur la même période. Les dépenses en capital devraient augmenter de 25,3% (865,5 millions d'euros).

Le déficit prévu en 2026 pour le budget courant et en capital atteint 3.059,3 millions d'euros. En y incluant le résultat des opérations financières, ce déficit est ramené à 1.711,6 millions d'euros en 2026.

Dans l'optique de supprimer intégralement le budget pour ordre, celui-ci est remplacé par un nouveau dispositif dénommé « budget pour compte de tiers » intégré directement au budget de l'Etat et reposant sur un équilibre pluriannuel plus fidèle à la réalité économique. D'après le commentaire des articles du projet de loi budgétaire, « cette réforme vise à réduire la fragmentation des comptes publics et à renforcer la transparence ».

	2024 Compte général (euros)	2025 Budget définitif (euros)	2026 Projet de budget (euros)	Variation			
				2024/2026		2025/2026	
				(euros)	(%)	(euros)	(%)
Recettes pour compte de tiers	8.186.326.089	6.454.722.555	11.421.750.645	3.235.424.556	39,52%	4.967.028.090	76,95%
Dépenses pour compte de tiers	8.181.501.662	6.454.722.555	11.421.751.645	3.240.249.983	39,60%	4.967.029.090	76,95%
Solde des opérations pour compte de tiers	4.824.427	0	-1.000	-4.825.427		-1.000	

Source chiffres : projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

En regroupant ensuite le solde des recettes et dépenses et le solde des opérations pour compte de tiers, on obtient le solde général suivant :

	2024 Compte général (euros)	2025 Budget définitif (euros)	2026 Projet de budget (euros)	Variation			
				2024/2026		2025/2026	
				(euros)		(euros)	
Solde général	1.398.198.368	-481.935.197	-1.711.634.507	-3.109.832.875		-1.229.699.310	

Source chiffres : projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

5.2. Mesures de soutien et de relance économique

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

Le gouvernement a mis en œuvre quatre paquets de mesures destinés à soutenir les ménages et les entreprises et à atténuer les effets de l'inflation ainsi que de la hausse des prix de l'énergie :

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

Pour une description détaillée de ces mesures, la Cour renvoie au point 5.2 de son avis sur le projet de loi 8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023, au point 4.2 de son avis sur le projet de loi 8383 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024 et au point 5.2.1. de son avis sur le projet de loi 8444 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025.

La Cour constate que le projet de budget sous revue ne contient pas de tableau détaillant l'incidence budgétaire des mesures adoptées par le gouvernement pour contrecarrer la hausse des prix. Toutefois, en date du 7 octobre 2025, à l'occasion de la présentation de la situation financière de l'Etat au 30 septembre 2025 devant la Commission des Finances et la Commission de l'Exécution budgétaire de la Chambre des députés, le ministre des Finances a exposé l'impact budgétaire de ces mesures.

L'enveloppe budgétaire globale allouée à ces quatre paquets est estimée à 4.087,0 millions d'euros, dont 65,0 millions d'euros ont été attribués au financement de l'« Energiedesch », 990,0 millions d'euros au financement du « Solidaritéitspak 1.0 », 989,0 millions d'euros au financement du « Solidaritéitspak 2.0 », 1.543,0 millions d'euros au financement du « Solidaritéitspak 3.0 » et 500,0 millions d'euros au titre du régime d'aides sous forme de garanties de l'Etat.

Le tableau ci-dessous présente l'impact budgétaire au 30 septembre 2025.

Tableau 41 : Impact budgétaire des paquets de mesures

<i>Paquet de mesures (en millions d'euros)</i>	<i>Montants payés ou déchet fiscal</i>					
	<i>Enveloppe budgétaire initiale</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025 (30.9.2025)</i>	<i>Total (30.9.2025)</i>
« Energiedesch »	65,0	5,0	8,0	0,0	0,0	13,0
« Solidaritéitspak 1.0 »	990,0	458,0	254,0	25,0	19,0	756,0
« Solidaritéitspak 2.0 »	989,0	19,0	597,0	112,0	20,0	747,0
« Solidaritéitspak 3.0 »	1.543,0	0,0	313,0	1.147,0	211,0	1.670,0
Total (sans garanties)	3.587,0	482,0	1.172,0	1.283,0	250,0	3.186,0
Garanties	500,0	184,0	30,0	0,0	0,0	214,0
Total (avec garanties)	4.087,0	666,0	1.202,0	1.283,0	250,0	3.400,0

Source chiffres : Communiqué de presse du ministère des Finances du 7 octobre 2025 ; tableau : Cour des comptes

Au 30 septembre 2025, l'enveloppe budgétaire de 4.087,0 millions d'euros consacrée à l'exécution des quatre paquets de mesures a été consommée à hauteur de 3.400,0 millions d'euros, soit près de 83,2%, dont 13,0 millions d'euros ont trait aux mesures adoptées lors de l'« Energiedesch », 756,0 millions d'euros aux mesures issues du « Solidaritéitspak 1.0 », 747,0 millions d'euros aux mesures découlant du « Solidaritéitspak 2.0 », 1.670,0 millions d'euros aux mesures résultant du « Solidaritéitspak 3.0 » et 214,0 millions d'euros ont été alloués au titre du régime d'aides sous forme de garanties de l'Etat.

Dans un contexte d'incertitude sur les marchés de l'énergie, le gouvernement a décidé de poursuivre en 2025 le soutien aux prix de l'électricité pour les particuliers et les entreprises. Au 30 septembre 2025, la dépense publique engagée dans le cadre de la stabilisation du prix de l'électricité s'élève à 141,0 millions d'euros.

5.2.2. Impact budgétaire des mesures de relance du marché de la construction et du logement

Afin de faire face à 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 vise à stimuler l'offre de logements et à soutenir les particuliers dans l'acquisition ou la location d'un logement. Cette loi comporte, d'une part des mesures de soutien direct au logement et, d'autre part, des mesures fiscales dont certaines ont une portée transitoire et d'autres une nature structurelle.

Pour une description détaillée de ces mesures, la Cour renvoie au point 4.3 de son avis sur le projet de loi 8383 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024 et au point 5.2.2. de son avis sur le projet de loi 8444 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025.

En ce qui concerne l'impact budgétaire des mesures de relance du marché du logement, la fiche financière annexée au projet de loi 8553 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement indique que le déchet fiscal engendré par la mise en œuvre des mesures est à ce stade difficilement quantifiable et repose sur de nombreuses hypothèses.

La Cour relève que le projet de budget sous revue ne détaille pas l'incidence budgétaire des mesures de relance du marché du logement. Vu que l'incidence budgétaire imputable à ces mesures n'est pas négligeable, la Cour invite le gouvernement à en fournir une évaluation chiffrée exhaustive lors du dépôt des projets de budget et des comptes généraux de l'Etat.

5.2.3. Impact budgétaire des mesures du « Entlaaschtungs-Pak »

En vue d'augmenter le pouvoir d'achat des ménages, de renforcer la compétitivité des entreprises, de relancer l'économie et de promouvoir la croissance, la loi du 20 décembre 2024 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 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ; 4° de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ; 5° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif a été adoptée. Cette loi met en œuvre le paquet fiscal « Entlaaschtungs-Pak », présenté par le ministre des Finances en date du 17 juillet 2024. Ce paquet contient des mesures fiscales structurelles ayant un impact durable sur le budget de l'Etat.

Pour une description détaillée de ces mesures, la Cour renvoie au point 5.2.3. de son avis sur le projet de loi 8444 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025.

En ce qui concerne l'impact budgétaire des mesures, le projet de budget sous revue précise uniquement que « le déchet fiscal découlant des mesures fiscales prises en faveur des ménages et des entreprises (Entlaaschtungs-Pak) pèse sur les recettes de 2025 (-421 millions d'euros) ». La Cour constate que cette estimation est identique à celle figurant dans le projet de budget pour l'exercice 2025, qui prévoyait entre autres un déchet fiscal engendré par l'« Entlaaschtungs-Pak » estimé à 498,0 millions d'euros en 2026, à 535,0 millions d'euros en 2027 et à 536,0 millions d'euros en 2028.

Compte tenu de l'importance de l'incidence budgétaire découlant de l'exécution de ce paquet de mesures sur les années à venir, la Cour invite le gouvernement à dresser une évaluation chiffrée exhaustive du déchet fiscal généré par l'« Entlaaschtungs-Pak » lors du dépôt des projets de budget et des comptes généraux de l'Etat.

5.3. Analyse du budget des recettes

Le premier volet traite du contexte macroéconomique qui détermine en grande partie le niveau des recettes budgétaires et le deuxième volet concerne l'évolution des recettes budgétaires.

5.3.1. Contexte macroéconomique

5.3.1.1. Remarque préliminaire

Pour l'année 2026, la politique budgétaire du Luxembourg s'inscrit dans un contexte international marqué par des tensions géopolitiques et économiques persistantes.

Selon le projet de budget 2026 (p. 17), « les conflits prolongés en Ukraine et au Proche-Orient, les remises en cause croissantes du multilatéralisme et de l'Etat de droit, le vieillissement démographique, l'intensification des phénomènes climatiques extrêmes, ainsi que les promesses et les risques liés au développement rapide de l'intelligence artificielle (IA) exercent une pression accrue sur les économies mondiale et européenne ».

Après une envolée de l'inflation en 2022 et 2023, conséquence directe de la crise énergétique déclenchée par le conflit en Ukraine, celle-ci est nettement retombée en 2024 et 2025.

Avec le recul de l'inflation, la Banque centrale européenne (BCE) a poursuivi l'assouplissement de sa politique monétaire par le biais de huit baisses successives des taux d'intérêt directeurs entre juin 2024 et juin 2025. Dans sa note de conjoncture 1-2025 de juin 2025, le Statec signalait que « les taux d'intérêt directeurs de la BCE sont enfin en territoire neutre, c'est-à-dire que leur niveau ne freine plus l'activité ».

En tant que petite économie ouverte, le Luxembourg est particulièrement exposé aux incertitudes économiques. Ainsi, son produit intérieur brut (PIB) évolue à un niveau historiquement faible qui se traduit par une baisse des créations d'emploi et une hausse progressive du taux de chômage.

5.3.1.2. Cadre fiscal national

En ce qui concerne la politique fiscale du gouvernement luxembourgeois, le projet de budget 2026 poursuit les engagements retenus dans le programme gouvernemental 2023-2028 et souligne que « dans

un environnement économique complexe, le Gouvernement continuera à renforcer le pouvoir d'achat des citoyens et à améliorer la compétitivité des entreprises ».

L'année 2026 sera marquée par la continuité des « travaux sur l'introduction éventuelle d'une imposition individuelle avec pour objectif un modèle fondé sur une classe unique d'imposition » ainsi que par la mise en œuvre d'une nouvelle réforme du système des pensions qui prévoit entre autres une augmentation de la déduction fiscale annuelle des versements réalisés dans le cadre d'un contrat de prévoyance-vieillesse, de même qu'un abattement fiscal pour les assurés qui ont rempli les conditions pour le bénéfice d'une pension anticipée mais qui continuent volontairement dans la vie professionnelle jusqu'à l'âge légal de départ en pension ».

Parmi les autres thématiques « figurent les travaux portant sur la mise en œuvre du Pilier 2 (taxation minimale effective), tant au niveau de l'OCDE qu'au niveau national, ainsi que les nombreuses propositions en matière de fiscalité directe et indirecte actuellement en négociation ».

Par ailleurs, et au vu de l'application 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, la taxe CO₂ s'élèvera à 45 euros par tonne de CO₂ au 1^{er} janvier 2026. En ce sens et en vue de limiter les effets de la taxe CO₂ sur les revenus modestes, le crédit d'impôt de compensation sociale devrait augmenter de 24 euros à partir du 1^{er} janvier 2026.

Enfin, des ajustements fiscaux sont prévus en matière de droits d'accise, notamment une hausse des accises sur les cigarettes et le tabac à fumer à partir du 1^{er} janvier 2026.

5.3.1.3. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 1^{er} juillet 2025 relatives aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire du Luxembourg

Selon le Conseil de l'Union européenne du 1^{er} juillet 2025, « la place financière luxembourgeoise accueille un certain nombre de groupes multinationaux, et une part importante des flux financiers internationaux a lieu entre des entités de ces groupes. Celles-ci peuvent être en mesure d'exploiter les failles du système fiscal luxembourgeois qui réduisent le revenu imposable. Si la directive (UE) 2022/2523 du Conseil (ci-après dénommée « directive sur l'imposition minimale »), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024, vise à remédier au problème de la faible imposition des grandes multinationales, son champ d'application se limite à celles dont le chiffre d'affaires annuel atteint au moins 750 millions d'EUR, ce qui exclut de nombreuses entreprises. En outre, la mesure conditionnelle de non-déductibilité des paiements d'intérêts et de redevances, initialement introduite en 2021, est étroitement axée sur la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs et ne répond pas efficacement au problème des pays et territoires à fiscalité faible ou nulle ».

Compte tenu de l'observation qui précède, le Conseil de l'Union européenne recommande au Luxembourg « (...) à prendre de nouvelles mesures pour lutter efficacement contre la planification fiscale agressive, notamment en veillant à imposer suffisamment les paiements sortants d'intérêts et de redevances vers des pays et territoires à fiscalité faible ou nulle autres que ceux figurant sur la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales » en 2025 et 2026.

5.3.2. Évolution 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 (telles que les 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 »).

Dans sa note de conjoncture 1-2025 de juin 2025, le Statec prévoit pour le Luxembourg « seulement 1,0% de croissance du PIB en 2025 et 2% en 2026. La progression de l'emploi se limiterait également à 1% en 2025 et 1,5% en 2026. Cette reprise plus que timide engendrerait ainsi des déficits publics à l'horizon 2026, à moins que les surprises positives du côté des recettes ne perdurent ».

Il importe de relever que les prévisions macroéconomiques retenues dans le projet de budget 2026 sont conformes à celles anticipées dans la note de conjoncture 1-2025 du Statec de juin 2025.

Tableau 42 : Évolution des recettes budgétaires

Regroupement des recettes	Compte général 2024		Compte prévisionnel 2025		Projet de budget 2026	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Impôts directs	14.440,5	51,9%	14.432,7	51,0%	15.137,6	50,8%
Impôts indirects	9.755,9	35,0%	10.085,5	35,6%	10.778,5	36,2%
Autres recettes	1.096,2	3,9%	1.048,7	3,7%	1.107,9	3,7%
Recettes courantes et en capital (1)	25.292,6	90,9%	25.566,8	90,3%	27.024,0	90,8%
Recettes pour opérations financières (2)	2.542,4	9,1%	2.750,4	9,7%	2.750,3	9,2%
Recettes budgétaires totales (1) + (2)	27.835,0	100%	28.317,2	100%	29.774,3	100%

Sources chiffres : projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Regroupement des recettes	Compte général 2024		Compte prévisionnel 2025		Projet de budget 2026	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Recettes pour compte de tiers	8.186,3		6.454,7		11.416,7	

Sources chiffres : projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 43 : Variation des recettes budgétaires

Regroupement des recettes	Variation 2024 / 2026		Variation 2025 / 2026	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Impôts directs	697,1	4,8%	704,9	4,9%
Impôts indirects	1.022,6	10,5%	693,0	6,9%
Autres recettes	11,7	1,1%	59,2	5,6%
Recettes courantes et en capital (1)	1.731,4	6,8%	1.457,2	5,7%
Recettes pour opérations financières (2)	207,9	8,2%	-0,1	0,0%
Recettes budgétaires totales (1) + (2)	1.939,3	7,0%	1.457,1	5,1%

Sources chiffres : projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Regroupement des recettes	Variation 2024 / 2026		Variation 2025 / 2026	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Recettes pour compte de tiers	3.230,4	39,5	4.962,0	76,9

Sources chiffres : projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort des tableaux ci-avant que le projet de budget 2026 prévoit un total de recettes budgétaires de 29.774,3 millions d'euros pour l'exercice 2026.

Les recettes courantes et en capital devraient atteindre 27.024,0 millions d'euros en 2026, ce qui correspond à une hausse de 5,7% (1.457,2 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2025 (25.566,8 millions d'euros). Les recettes courantes et en capital estimées pour 2026 se composent des impôts directs à raison de 15.137,6 millions d'euros, des impôts indirects à raison de 10.778,5 millions d'euros et d'autres recettes s'élevant à 1.107,9 millions d'euros.

Les recettes pour opérations financières devraient s'élever à 2.750,3 millions d'euros en 2026, soit une stagnation par rapport au compte prévisionnel 2025 (2.750,4 millions d'euros). Elles comprennent notamment le produit d'emprunts nouveaux (1.050,0 millions d'euros) ainsi que le produit d'emprunts nouveaux pour le refinancement de la dette publique (1.700,0 millions d'euros).

Les recettes pour compte de tiers devraient se chiffrer à 11.416,7 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 4.962,0 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel 2025 (+76,9%) et une progression de 3.230,4 millions d'euros par rapport au compte général 2024 (+39,5%).

5.3.2.1. *Impôts directs*

Le tableau qui suit retrace l'évolution de l'impôt direct 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 la méthode SEC 2010. Il résume l'évolution des principales recettes provenant des impôts directs entre 2024 et 2026.

Tableau 44 : *Évolution des impôts directs*

<i>Impôts directs (en millions d'euros)</i>	<i>Compte général 2024</i>	<i>Budget voté 2025</i>	<i>Compte prévision- nel 2025</i>	<i>Projet de budget 2026</i>	<i>Variation CG 2024 / PB 2026</i>	<i>Variation CP 2025/ PB 2026</i>
Impôt sur le revenu des collectivités	3.301,9	3.160,0	3.350,0	3.430,0	3,9%	2,4%
Impôt minimum Pilier 2	0,0	0,0	0,0	80,0	0,0	0,0
Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	1.330,3	1.450,0	1.350,0	1.360,0	2,2%	0,7%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	6.516,6	6.840,0	6.740,0	7.180,0	10,2%	6,5%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	1.061,0	850,0	850,0	880,0	-17,1%	3,5%
Impôt sur la fortune	1.101,9	1.230,0	1.000,0	1.040,0	-5,6%	4,0%
Autres impôts directs	1.128,8	1.153,9	1.142,7	1.167,6	3,4%	2,2%
Impôt sur le revenu des collectivités	3.301,9	3.160,0	3.350,0	3.430,0	3,9%	2,4%
Impôt minimum Pilier 2	0,0	0,0	0,0	80,0	0,0	0,0
Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	1.330,3	1.450,0	1.350,0	1.360,0	2,2%	0,7%
Total	14.440,5	14.683,9	14.432,7	15.137,6	4,8%	4,9%
Impôt commercial communal	1.553,5	1.500,0	1.640,0	1.660,0	6,9%	1,2%
Produit de la contribution dépendance	58,4	55,0	55,0	55,0	-5,8%	0,0%
Total (recettes pour compte de tiers)	1.611,9	1.555,0	1.695,0	1.715,0	6,4%	1,2%

Sources : Administration des contributions directes, projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Portées principalement par les impôts sur les sociétés, en particulier l'impôt sur le revenu des collectivités et l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, les recettes fiscales ont affiché en 2024 une croissance remarquable, dépassant ainsi les prévisions initiales.

Selon le compte prévisionnel 2025, les recettes fiscales issues des impôts directs devraient atteindre 14.432,7 millions d'euros, soit une légère baisse de 0,1% (7,8 millions d'euros) par rapport à 2024 (14.440,5 millions d'euros). En effet, les recettes sont prévues de ralentir en 2025 sous l'effet notamment des allègements fiscaux adoptés par le gouvernement luxembourgeois en faveur des ménages et des entreprises.

Dans le projet de budget 2026, les recettes fiscales provenant des impôts directs sont évaluées à 15.137,6 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 4,9% (704,9 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2025 (14.432,7 millions d'euros) et une hausse de 4,8% (697,1 millions d'euros) par rapport au compte 2024 (14.440,5 millions d'euros).

Le produit à encaisser au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) devrait se chiffrer à 3.430,0 millions d'euros en 2026. Une faible progression de 2,4% (80,0 millions d'euros) est ainsi

prévue par rapport au compte prévisionnel 2025 (3.350,0 millions d'euros) et une hausse de 3,9% (128,1 millions d'euros) par rapport au compte 2024.

L'année 2026 marque l'introduction d'un nouvel impôt direct, à savoir l'impôt minimum Pilier 2. Il s'agit d'un impôt complémentaire qui vise à garantir une imposition minimale effective de 15% sur les bénéfices des groupes d'entreprises multinationales et des groupes nationaux de grande envergure (Pilier 2). Les recettes de cet impôt sont estimées à 80,0 millions d'euros.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (IRPP), le projet de budget 2026 table sur une recette de 1.360,0 millions d'euros, soit une hausse de 0,7% (10,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2025 (1.350,0 millions d'euros) et une hausse de 2,2% (29,7 millions d'euros) par rapport au compte de 2024 (1.330,3 millions d'euros).

Les recettes de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) devraient se chiffrer à 7.180,0 millions d'euros en 2026, soit une hausse de 6,5% (440,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2025 (6.740,0 millions d'euros), voire une hausse notable de 10,2% (663,4 millions d'euros) par rapport au compte de 2024 (6.516,6 millions d'euros).

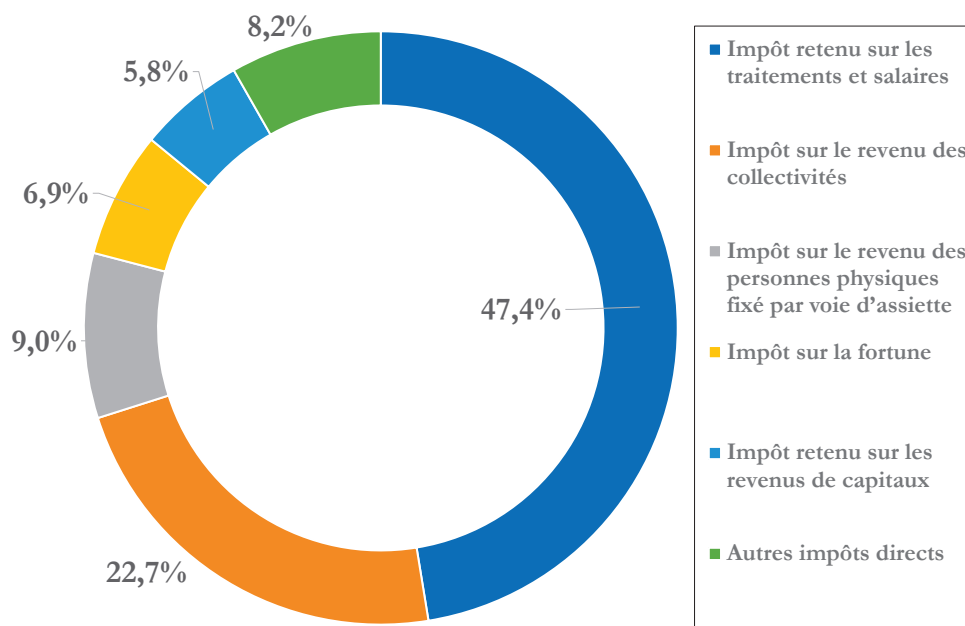
L'impôt retenu sur les revenus de capitaux (IRCAP) devrait se chiffrer à 880,0 millions d'euros en 2026, soit une progression de 3,5% (30,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2025 (850,0 millions d'euros) et une régression notable de 17,1% (181,0 millions d'euros) par rapport au compte 2024 (1.061,0 millions d'euros).

Les recettes de l'impôt sur la fortune (IF) devraient atteindre 1.040,0 millions d'euros en 2026, soit une augmentation de 4,0% (40,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2025 (1.000,0 millions d'euros) et une baisse de 5,6% (61,9 millions d'euros) par rapport au compte 2024 (1.101,9 millions d'euros).

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 2026 à 662,6 millions d'euros et l'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités estimé à 258,2 millions d'euros, qui devraient respectivement progresser de 5,6% et de 2,4% par rapport au compte prévisionnel 2025.

Enfin, le graphique ci-dessous illustre la répartition des recettes issues des impôts directs telle que retenue dans le projet de budget 2026.

Graphique 45 : Répartition des impôts directs



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

Dans ce qui suit, seront analysés de plus près les principaux impôts directs, à savoir : l'IRC, l'IRPP, la RTS, l'IRCAP, l'IF ainsi que 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 ») représente 22,7% des recettes totales provenant des impôts directs (hors recettes pour compte de tiers) dans le projet de budget 2026. Il convient de relever que les recettes sont fortement concentrées sur un nombre très limité de contribuables.

Dans son avis portant sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2025 (p.79), la Cour avait évoqué l'adoption par le gouvernement d'un paquet de mesures fiscales « Entlastungs-Pak » ayant pour objectif de stimuler la relance économique par le biais d'allègements fiscaux. A ce titre, la Cour avait mis en évidence la baisse du taux de l'IRC d'un point de pourcentage à partir du 1^{er} janvier 2025.

Pour mémoire, la Cour regrettait dans ce contexte 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 référait 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 toujours 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.

Il convient de noter qu'à l'occasion du dépôt du présent projet de loi 8600 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026, le ministre des Finances a annoncé qu'une potentielle diminution supplémentaire du taux de l'IRC serait à l'étude pour 2027¹⁷.

Dans l'hypothèse où cette baisse serait effectivement instituée, il apparaîtrait judicieux que, parallèlement à l'estimation de la perte de recettes fiscales (déchet fiscal) inhérente à cette mesure, une évaluation prospective des retombées positives escomptées sur la croissance économique soit également présentée.

Tel n'était pas le cas lors de la première démarche du gouvernement qui s'est notamment limité à présenter une projection du déchet fiscal résultant de la réduction du taux de l'IRC. Ceci est considéré par la Cour comme insuffisant pour apprécier et évaluer l'impact d'une pareille politique.

Dans ce contexte, dans le cadre de ses analyses économiques par pays, et spécifiquement concernant l'Allemagne¹⁸, l'OCDE avance par exemple que l'impact d'une réduction de l'impôt sur le bénéfice des sociétés sur la croissance serait inférieur à celui d'une diminution de la pression fiscale pesant sur le facteur travail.

Tableau 46 : Évolution des recettes

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
en millions d'euros (*)	1.931,4	2.121,9	2.156,8	2.465,2	3.301,9	3.350,0	3.430,0	3.540,0	3.670,0	3.800,0
variation en %	-25,4%	9,9%	1,6%	14,3%	33,9%	1,5%	2,4%	3,2%	3,7%	3,5%

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

Il ressort du tableau ci-dessus que les recettes de l'IRC ont atteint 3.301,9 millions d'euros en 2024, soit une progression de 33,9% (836,7 millions d'euros) par rapport à 2023. Cette progression notable des recettes s'explique à la fois par la hausse des avances relatives à l'année d'imposition 2024 et la hausse des soldes relatifs à des années d'imposition antérieures. La hausse des avances résulte d'une évolution positive de l'activité économique et particulièrement du secteur financier. De manière analogue, la hausse des soldes repose sur la bonne performance du secteur financier, en particulier des banques qui ont bénéficié de la forte remontée des taux d'intérêt en 2022 et 2023, entraînant une augmentation significative de leur marge d'intérêts. Cette dynamique s'est traduite par des soldes supérieurs aux prévisions initiales.

¹⁷ Ried vom Finanzminister Gilles Roth, 08.10.2025, p. 36.

¹⁸ OECD (2025), OECD Economic Surveys: Germany 2025, OECD Publishing, Paris.

En outre, selon les explications des responsables de l'ACD, l'augmentation significative des avances et des soldes en 2024 repose principalement sur quelques événements uniques, dont le versement anticipé d'un grand contribuable qui a augmenté sa dernière avance de l'année afin d'éviter un solde ultérieur, ainsi que le paiement du solde par un contribuable qui a réalisé des bénéfices considérables pendant la pandémie COVID-19 (année d'imposition 2022).

A cet égard, il convient de souligner que la part dans la croissance des recettes imputable aux deux paiements uniques s'élève à environ 400,0 millions d'euros. En l'absence de ceux-ci, les recettes de l'IRC se seraient situées en deçà de 3.000,0 millions d'euros en 2024.

Les prévisions pour 2025 et les années subséquentes retenues dans le projet de budget 2026 reposent désormais sur un modèle économétrique qui se base sur des données macroéconomiques du Statec, dont entre autres l'évolution de l'indice boursier européen EuroStoxx et l'évolution du PIB en volume. Cette approche est complétée par l'approche « bottom-up » de l'administration fiscale et les résultats issus des deux méthodes sont comparés en tenant compte des paiements ponctuels susceptibles de se reproduire à l'avenir.

Pour l'année 2025, l'IRC est estimé à 3.350,0 millions d'euros, soit un excédent de recettes de 6,0% (190,0 millions d'euros) par rapport au budget voté (3.160,0 millions d'euros) et une faible hausse de 1,5% (48,1 millions d'euros) par rapport au compte 2024 (3.301,9 millions d'euros). Ce ralentissement s'explique notamment par le caractère exceptionnel de l'année 2024. En effet, abstraction faite des paiements uniques, la croissance des recettes en 2025 serait plus marquée. L'estimation pour l'année en cours repose sur l'hypothèse d'une progression continue des avances et d'un ralentissement des soldes qui ne devraient plus atteindre le niveau observé en 2024.

Pour l'année 2026, les recettes devraient s'élever à 3.430,0 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse modérée de 2,4%, soit une progression de 80,0 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel 2025. Les avances devraient continuer à progresser, tandis que les soldes sont prévus de ralentir sous l'effet de la baisse d'un point de pourcentage du taux de l'IRC.

Compte tenu de cet allègement fiscal prévu dans le paquet de mesures « Entlaaschtungs-Pak », le déchet fiscal pour les années 2025 à 2029 se présente comme suit :

Tableau 47 : Déchet fiscal pluriannuel généré par le paquet « Entlaaschtungs-Pak »

<i>« Entlaaschtungs-Pak » (en millions d'euros)</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
Réduction du taux de l'IRC d'un point de pourcentage à partir de l'année d'imposition 2025 ¹⁹	56,0	63,0	70,0	70,0	70,0

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

Les prévisions pluriannuelles affichent une progression des recettes de 3,5% en moyenne pour la période 2027 à 2029. L'impact fiscal de la réduction du taux d'imposition devrait se manifester pleinement à partir de l'année 2027.

De manière analogue, la hausse du taux des cotisations sociales à partir du 1^{er} janvier 2026 a été prise en compte dans les travaux de prévision. Le déchet fiscal de la mesure introduite dans le cadre de la nouvelle réforme du système des pensions se présente comme suit :

¹⁹ Loi du 20 décembre 2024 portant modification : 1^o de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; 2^o de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune (« Vermögensteuergesetz ») ; 3^o de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

*Tableau 48 : Déchet fiscal pluriannuel généré par la réforme
du système des pensions*

<i>Nouvelle réforme du système des pensions (en millions d'euros)</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
Hausse des cotisations sociales de 8% à 8,5% à partir du 1 ^{er} janvier 2026 ²⁰	0,0	6,0	12,0	12,0

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

Dans ses avis portant sur les projets de budget de l'Etat pour les exercices 2024 et 2025, la Cour avait constaté des augmentations significatives des soldes d'impôt, ce qui était contraire aux dires de l'administration fiscale qui anticipait un affaiblissement de ces derniers.

Dans le projet de budget 2026 (p.51), l'ACD confirme ses précédentes déclarations en précisant que « (...) la déclaration électronique a contribué à réduire le délai entre le dépôt d'une déclaration et son traitement par le bureau d'imposition. Cela a permis à l'administration fiscale d'ajuster les avances d'impôt plus rapidement et plus précisément pour refléter la situation réelle des contribuables. A terme, cela entraînera une adaptation voire une augmentation des avances d'impôt et une baisse correspondante des soldes fiscaux. Cet effet est déjà observé depuis 2017, année de l'introduction de la déclaration électronique ».

Il importe de souligner que l'évolution des soldes d'impôt des dernières années ne permet pas de confirmer cette tendance.

Tableau 49 : Ventilation et évolution des recettes

<i>IRC</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025(*)</i>	<i>2026(**)</i>
Soldes d'impôt en millions	506,1	590,4	408,5	809,7	1.170,3	967,7	860,2
Variation en %	-48,9%	16,7%	-30,8%	98,2%	44,5%	-17,3%	-11,1%
Part relative soldes	24,4%	25,9%	17,6%	30,6%	33,0%	26,9%	23,3%
Avances en millions	1.570,7	1.691,2	1.910,6	1.841,1	2.380,1	2.634,4	2.828,0
Variation en %	-12,5%	7,7%	13,0%	-3,6%	29,3%	10,7%	7,3%
Part relative avances	75,6%	74,1%	82,4%	69,5%	67,0%	73,1%	76,7%
Total	2.076,8	2.281,6	2.319,1	2.650,8	3.550,4	3.602,1	3.688,2
Produit de l'impôt de solidarité	-145,4	-159,7	-162,3	-185,6	-248,5	-252,1	-258,2
Recettes budgétaires	1.931,4	2.121,9	2.156,8	2.465,2	3.301,9	3.350,0	3.430,0
Variation en %	-25,4%	9,9%	1,6%	14,3%	33,9%	1,5%	2,4%

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

(*) Compte prévisionnel 2025

(**) Projet de budget 2026

Il ressort du tableau relatif à la ventilation et à l'évolution des recettes de l'IRC que les soldes ont progressé de 44,5% (360,6 millions d'euros) en 2024 par rapport à 2023 et affichent une part relative croissante dans les recettes de l'IRC (33,0% contre 30,6% en 2023). Les avances ont connu une hausse plus modérée de 29,3% (539,0 millions d'euros) sur la même période.

D'après les responsables de l'ACD, le niveau élevé des soldes en 2023 et 2024 s'explique principalement par la hausse rapide et successive des taux d'intérêt qui a entraîné une forte augmentation des bénéfices dans le secteur financier. Même les avances récentes, basées sur la dernière année d'imposition, n'ont pas permis d'intégrer pleinement la hausse marquée des bénéfices, ce qui a entraîné une augmentation notable des soldes d'impôt.

²⁰ Projet de loi 8634 portant modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

En outre, l'évolution des soldes demeure fortement influencée par le degré de concentration élevé de cet impôt. En effet, les dossiers d'imposition des grands contribuables, souvent complexes, sont généralement traités simultanément pour plusieurs années d'imposition. Lorsque la dernière année d'imposition n'est pas récente, les avances risquent de ne plus refléter la situation réelle des contribuables et le paiement d'un solde peut avoir un impact significatif sur le niveau des recettes, et par conséquent influencer la part relative des soldes dans les recettes.

A présent, les responsables de l'administration fiscale estiment que les avances ont été adaptées aux paiements uniques survenus en 2024, ce qui devrait entraîner une diminution progressive des soldes à l'avenir.

En 2025, les soldes devraient diminuer de -17,3% (202,6 millions d'euros) par rapport à 2024. La part relative des soldes dans les recettes totales de l'IRC est estimée à 26,9%. Les avances devraient progresser de 10,7% (254,3 millions d'euros) et représenter 73,1% des recettes de l'IRC.

En 2026, les soldes devraient poursuivre une trajectoire baissière et atteindre 860,2 millions d'euros, soit une diminution de 11,1% (107,5 millions d'euros) par rapport à 2025. La part relative des soldes est estimée à 23,3%. Les avances devraient progresser de 7,4% (193,6 millions d'euros) et représenter 76,7% des recettes de l'IRC.

Afin d'améliorer la qualité des prévisions futures, les responsables des travaux de prévision de l'ACD envisagent de renforcer les échanges avec les bureaux d'imposition dans le but d'obtenir une estimation plus précise sur l'état des impositions. En parallèle, un projet pilote qui vise à renforcer la collaboration avec quelques grands contribuables en vue de mieux appréhender l'évolution de leurs bénéfices, de manière à pouvoir adapter les prévisions fiscales en conséquence, sera lancé cette année. L'objectif est de privilégier une analyse centrée sur l'exercice en cours et les années suivantes, plutôt que de baser les prévisions fiscales uniquement sur les données historiques.

Tableau 50 : Répartition des soldes réalisés au 30.09.2025

<i>Année d'imposition</i>	<i>Paiements opérés en millions d'euros (soldes d'impôt)</i>	<i>En %</i>
Années antérieures à 2020	3,6	0,4%
2020	-1,1	-0,1%
2021	126,5	13,1%
2022	13,9	1,4%
2023	749,6	77,5%
2024	74,6	7,7%
Total au 30.09.2025	967,1	100%

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

Le tableau ci-dessus reprend la répartition par année d'imposition des soldes encaissés au titre de l'IRC au 30 septembre 2025.

Il importe de noter qu'une partie des soldes encaissés en 2025 provient toujours des années touchées par la pandémie. Tel qu'illustré dans le tableau, 13,1% (126,5 millions d'euros) des soldes encaissés proviennent de l'année d'imposition 2021 et 1,4% (13,9 millions d'euros) proviennent de l'année d'imposition 2022.

Pour mémoire, plus de deux tiers des soldes encaissés en 2024 se référaient aux années d'imposition 2021 et 2022.

Tableau 51 : Répartition sectorielle des recettes

en millions d'euros (*)	Septembre 2023			Septembre 2024			Septembre 2025		
	Avances	Soldes	Total	Avances	Soldes	Total	Avances	Soldes	Total
Activités financières et d'assurance	952,8	317,2	1.270,0	1.122,5	595,8	1.718,3	1.452,8	837,2	2.290,0
Divers	83,9	31,3	115,2	116,7	277,0	393,7	59,5	-3,6	55,9
Construction	60,3	48,9	109,2	57,1	28,3	85,4	58,8	37,9	96,7
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	62,9	28,5	91,4	74,0	20,0	94,0	133,4	20,5	153,9
Commerce	84,5	-2,2	82,3	94,0	48,8	142,8	107,9	34,8	142,8
Activités immobilières	45,2	24,5	69,7	40,6	23,7	64,3	45,1	13,5	58,6
Activités de services administratifs et de soutien	20,8	14,7	35,5	20,8	5,3	26,1	29,6	16,4	46,0
Information et communication	26,0	6,2	32,2	29,6	11,2	40,8	34,1	10,2	44,3
Total	1.336,4	469,1	1.805,5	1.555,3	1010,1	2.565,4	1.921,1	967,1	2.888,2

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

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

Le tableau ci-dessus montre la répartition par secteur des recettes réalisées entre le 30 septembre 2023 et le 30 septembre 2025. Il en ressort que le secteur des activités financières et d'assurance constitue le principal contributeur aux recettes de l'IRC. Sa contribution s'élève à 2.290,0 millions d'euros au 30 septembre 2025 par rapport à des recettes totales (y compris le produit de l'impôt de solidarité) de 2.888,2 millions d'euros. Il s'agit d'une progression de 33,3% (571,7 millions d'euros) par rapport à septembre 2024, et de 80,3% (1.020,0 millions d'euros) par rapport à septembre 2023.

La hausse notable de la contribution du secteur financier aux recettes de l'IRC s'explique principalement par l'absorption de soldes importants relatifs à des exercices fiscaux d'années antérieures qui s'élevaient à 837,2 millions d'euros au 30 septembre 2025, contre 595,8 millions d'euros à fin septembre 2024 et 317,2 millions d'euros à fin septembre 2023. Au 30 septembre 2025, la hausse des soldes provenant du secteur financier s'élève à 40,5% en comparaison au 30 septembre 2024 et à 163,9% en comparaison au 30 septembre 2023.

Au 30 septembre 2025, la contribution du secteur « divers »²¹ aux recettes de l'IRC a diminué de manière remarquable par rapport à septembre 2024, à savoir une baisse de 85,8% (337,8 millions d'euros). Pour mémoire au 30 septembre 2024, la contribution du secteur « divers » avait enregistré une hausse remarquable de 241,8% (278,5 millions d'euros) par rapport à septembre 2023, principalement portée par une augmentation marquée des soldes (785,0%, 245,7 millions d'euros), imputable essentiellement à un grand contribuable qui a réalisé des bénéfices considérables pendant la pandémie COVID-19.

Le secteur des activités immobilières enregistre au 30 septembre 2025 une baisse de 8,9% (5,7 millions d'euros) par rapport à septembre 2024, et une baisse de 15,9% (11,1 millions d'euros) par rapport à septembre 2023. Le secteur de la construction affiche quant à lui une hausse de 13,2% (11,3 millions d'euros) par rapport à septembre 2024, respectivement une baisse de 11,4% (12,5 millions d'euros) en comparaison à septembre 2023.

²¹ Le secteur « divers » regroupe entre autres des opérateurs dans les domaines des transports, de l'électricité, du gaz, de l'eau ainsi que des entités issues du secteur culturel et de la santé humaine. 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 NACE²¹ auprès du Statec.

Tableau 52 : Contribution du secteur financier

en millions d'euros (*)	Total	Secteur financier	
		en millions d'euros	en %
2023	2.650,8	1.877,3	70,8%
2024	3.550,4	2.227,3	62,7%
30.09.2025	2.888,2	2.290,0	79,3%

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

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

Le tableau ci-dessus reprend les recettes encaissées en provenance du secteur financier en 2023, 2024 ainsi qu'au 30 septembre 2025 en dégageant sa quote-part au niveau des recettes totales perçues. Ce tableau confirme la prépondérance du secteur financier au niveau de l'IRC.

En 2024, 62,7% des recettes de l'IRC (y compris le produit de l'impôt de solidarité) sont issues du secteur financier, soit une plus-value de 350,0 millions d'euros par rapport à 2023. Cette hausse repose principalement sur quelques grands contribuables du secteur financier qui impactent significativement les recettes de l'IRC.

Les principaux contributeurs aux recettes de l'IRC ont été les sociétés de participations financières (SOPARFI), suivies des banques et des sociétés de gestion de fonds qui ensemble ont généré 93,0% de l'IRC provenant du secteur financier en 2024, à savoir 2.072,0 millions d'euros, soit 358,6 millions d'euros de plus que par rapport à 2023 (1.713,4 millions d'euros).

Au 30 septembre 2025, 79,3% des recettes de l'IRC proviennent du secteur financier, à savoir 2.290,0 millions d'euros, alors qu'il reste un trimestre entier à imposer.

Tableau 53 : Degré de concentration

	75% des recettes	50% des recettes	25% des recettes
2023	0,75%	0,15%	0,04%
2024	0,53%	0,10%	0,02%
30.09.2025	0,64%	0,13%	0,03%

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

Le tableau ci-dessus met en évidence une forte concentration des recettes de l'IRC sur un nombre limité de contribuables. Il en ressort que 0,53% des contribuables soumis à cet impôt ont payé 75% des recettes totales de l'IRC en 2024.

Au 30 septembre 2025, 0,64% des contribuables ont payé 75% des recettes totales de l'IRC. Il importe cependant de faire preuve de circonspection dans l'interprétation de ce degré de concentration, étant donné qu'il reste un trimestre entier à imposer.

Tableau 54 : Évolution des soldes restants dus

en millions d'euros	30.09.2023	30.09.2024	30.09.2025
Non échu	79,9	80,5	85,3
Soumis à délai	13,7	35,1	26,3
Normal	667,2	1.072,6	1.038,7
Soumis à contrainte	320,4	443,8	423,6
Total	1.081,2	1.632,0	1.573,9

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

Au 30 septembre 2025, un total de 1.573,9 millions d'euros reste dû à l'ACD, dont 1.038,7 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 423,6 millions d'euros ont été soumis à contrainte et le recouvrement forcé a été lancé.

Les soldes restants dus sont pris en considération dans les travaux de prévision par le biais d'une analyse de leur évolution et des facteurs explicatifs.

5.3.2.1.1.1. *Impôt minimum Pilier 2*

Pour le projet de budget 2026, un nouvel impôt a été introduit, à savoir « l'impôt minimum Pilier 2 »²². Il s'agit d'une réforme majeure de la fiscalité internationale introduisant un impôt complémentaire qui vise à garantir l'imposition minimale effective de 15% (Pilier 2) sur les bénéfices des groupes d'entreprises multinationales et groupes nationaux de grande envergure ayant un chiffre d'affaires consolidé supérieur ou égal à 750,0 millions d'euros.

Pour 2026 et les années subséquentes, les recettes sont estimées à 80,0 millions d'euros. Selon les dires des responsables de l'ACD, il s'agit d'une prévision marquée par de fortes incertitudes liées notamment à la non-application des règles du Pilier 2 par certains pays tiers et aux travaux complémentaires toujours en cours au niveau de l'OCDE.

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 (ci-après « IRPP ») dépend en grande partie des bénéfices réalisés par les professionnels de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, des revenus imposables des professions libérales ainsi que 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 à la source effectuées.

La Cour tient à rappeler que l'IRPP est établi sur base d'une déclaration d'impôt du contribuable après la fin de l'année d'imposition. Dans le projet de budget 2026, l'IRPP représente 9,0% (1.360,0 millions d'euros) des recettes provenant des impôts directs.

Tableau 55 : Évolution des recettes

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
en millions d'euros (*)	809,0	1.025,6	1.164,3	1.296,5	1.330,3	1.350,0	1.360,0	1.410,0	1.490,0	1.570,0
variation en %	5,1%	26,8%	13,5%	11,4%	2,6%	1,5%	0,7%	3,7%	5,7%	5,4%

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

Le compte 2024 affiche des recettes à hauteur de 1.330,3 millions d'euros, soit une faible hausse de 2,6% (33,8 millions d'euros) par rapport à 2023. Il convient de préciser que le budget voté 2024 (1.425,0 millions d'euros) n'a pas été atteint, entraînant une moins-value de recettes de 94,7 millions d'euros. Alors que les avances ont enregistré une hausse (+10,2%, 88,1 millions d'euros), les soldes d'impôt ont affiché une tendance à la baisse (-9,7%, -51,7 millions d'euros) principalement en raison des mesures du paquet « Solidaritétspak 3.0 » adopté en réponse à la hausse des prix et signé le 7 mars 2023 par les partenaires sociaux et le gouvernement.

Parmi les mesures fiscales du paquet susmentionné, il convient de citer en particulier la hausse des plafonds des intérêts déductibles dans le cadre 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 2023²³.

²² Loi modifiée 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 mondiale pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union.

²³ Règlement grand-ducal du 26 juillet 2023 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal.

*Tableau 56 : Déchet fiscal pluriannuel généré
par le paquet « Solidaritéispak 3.0 »*

<i>« Solidaritéispak 3.0 » (en millions d'euros)</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
Adaptation du barème d'impôt à hauteur de 4 tranches indiciaires à partir de l'année d'imposition 2024 ²⁴	0,0	80,0	120,0	120,0	120,0	120,0
Hausse des plafonds de déductibilité des intérêts débiteurs à partir de l'année d'imposition 2023 ²⁵	45,0	45,0	45,0	45,0	45,0	45,0
Crédit d'impôt pour compenser le coût de la taxe CO ₂ pour les plus bas salaires ²⁶	30,0**	30,0**	30,0**	30,0**	30,0**	30,0**
Total	75,0	155,0	195,0	195,0	195,0	195,0

Source : Administration des contributions directes ; tableau : Cour des comptes

** concerne les recettes de la RTS et de l'IRPP

Au vu de ces estimations, le déchet fiscal lié aux mesures du paquet « Solidaritéispak 3.0 » devrait s'élever à 155,0 millions d'euros en 2025 et à 195,0 millions d'euros par an au cours des quatre prochaines années.

Après une année 2024 marquée par une croissance plus faible, le compte prévisionnel 2025 prévoit des recettes à hauteur de 1.350,0 millions d'euros, soit une progression historiquement faible de 1,5% (19,7 millions d'euros) par rapport au compte 2024. La prévision pour 2025 se base sur l'évolution des recettes de l'année précédente en anticipant une progression lente des avances et une baisse continue des soldes sous l'effet des mesures fiscales en vigueur.

Parmi les mesures fiscales qui impactent directement les soldes en 2025, il y a lieu de considérer principalement 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 2024²⁷ (dans la lignée des mesures du paquet « Solidaritéispak 3.0 » où une adaptation à hauteur de 2,5 tranches indiciaires avait déjà été prévue²⁸) ainsi que le relèvement successif des plafonds de déductibilité des intérêts débiteurs. Un premier relèvement a été introduit à partir de l'année d'imposition 2023 par l'intermédiaire du paquet « Solidaritéispak 3.0 », suivi d'une nouvelle hausse des plafonds à partir de l'année d'imposition 2024 par le biais du paquet « Logement »²⁹.

24 Loi du 22 décembre 2023 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

25 Règlement grand-ducal du 26 juillet 2023 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal.

26 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.

27 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.

28 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.

29 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.

Tableau 57 : Déchet fiscal pluriannuel généré par le paquet « Logement »

« Logement » (en millions d'euros)	2025	2026	2027	2028	2029
Augmentation du taux et de la durée de l'amortissement accéléré des logements construits en vue de leur location et actés en 2024	1,0	3,0	5,0	7,0	7,0
Augmentation d'un tiers du plafond déductible des intérêts débiteurs à partir de l'année d'imposition 2024 ³⁰	45,0	45,0	45,0	45,0	45,0
Augmentation de l'exemption des revenus nets provenant de la gestion locative sociale	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Immunisation des plus-values immobilières transférées sur des logements utilisés pour la gestion locative sociale ou sur des logements appartenant à la classe de performance énergétique A+	0,0	3,0	2,0	0,0	0,0
Extension du régime de l'exemption d'impôt sur les plus-values au Fonds du logement	0,0	3,0	5,0	5,0	5,0
Total	46,5	54,5	57,5	57,5	57,5

Source : Administration des contributions directes ; tableau : Cour des comptes

Au vu de ces estimations, le déchet fiscal pluriannuel sur les recettes de l'IRPP lié aux mesures du paquet « Logement » devrait s'élever à 46,5 millions d'euros en 2025, à 54,5 millions d'euros en 2026 et à 57,5 millions d'euros par an au cours des trois prochaines années.

Le projet de budget 2026 table sur des recettes de 1.360,0 millions d'euros, soit une quasi-stagnation des recettes avec une progression qui devrait se limiter à 0,7% (10,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2025. Cette évolution tient compte de l'effet cumulé des mesures des paquets susmentionnés ainsi que du paquet « Entlaaschtungs-Pak »³¹ adopté par le Gouvernement en conseil le 17 juillet 2024, et dont l'impact fiscal devrait se manifester à partir de l'année 2026.

Parmi les mesures fiscales phares du paquet « Entlaaschtungs-Pak », il convient de mentionner une nouvelle adaptation du barème d'imposition à hauteur de 2,5 tranches indiciaires à partir du 1^{er} janvier 2025 (après l'adaptation du barème d'imposition à hauteur de 4 tranches indiciaires au 1^{er} janvier 2024).

Tableau 58 : Déchet fiscal pluriannuel généré par le paquet « Entlaaschtungs-Pak »

« Entlaaschtungs-Pak » (en millions d'euros)	2025	2026	2027	2028	2029
Adaptation supplémentaire du barème d'imposition de 2,5 tranches indiciaires à partir du 1 ^{er} janvier 2025	0,0	50,0	75,0	75,0	75,0
Adaptation au niveau de la classe d'impôt 1A	55,0*	70,0**	75,0**	75,0**	75,0**
Adaptation du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) et introduction d'un crédit d'impôt heures supplémentaires (CIHS)	20,0**	20,0**	20,0**	20,0**	20,0**
Augmentation du crédit d'impôt monoparental (CIM) et augmentation des abattements pour charges extraordinaires en raison des enfants ne faisant pas partie du ménage	2,0*	7,0**	7,0**	7,0**	7,0**

30 Règlement grand-ducal du 22 mai 2024 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal.

31 Loi du 20 décembre 2024 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 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ; 4. de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ; 5. de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif.

« Entlaaschtungs-Pak » (en millions d'euros)	2025	2026	2027	2028	2029
Augmentation de la déductibilité des intérêts pour l'année de la fixation de la valeur locative et la suivante à partir de l'année d'imposition 2024 ³²	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
Total	117,0	187,0	217,0	217,0	217,0

Source : Administration des contributions directes ; tableau : Cour des comptes

* concerne uniquement les recettes de la RTS

** concerne les recettes de la RTS et de l'IRPP

Au vu de ces estimations, le déchet fiscal pluriannuel engendré par les mesures de renforcement du pouvoir d'achat des ménages (« Entlaaschtungs-Pak ») devrait s'élever à 117,0 millions d'euros en 2025, à 187,0 millions d'euros en 2026 et à 217,0 millions d'euros par an au cours des trois prochaines années.

Pour un aperçu plus approfondi de l'ensemble des mesures de soutien et de relance économique en vigueur, il y a lieu de se référer au chapitre afférent du présent avis.

Outre les mesures fiscales susmentionnées ayant un impact direct sur l'IRPP, il importe de noter que de nouvelles mesures³³ ont été décidées à l'issue du Conseil de gouvernement du 10 octobre 2025 dans le cadre de la nouvelle réforme du système des pensions. Il est principalement question des mesures suivantes :

- une hausse du taux des cotisations sociales ;
- une augmentation du plafond de déductibilité de prévoyance-vieillesse ;
- l'introduction d'un abattement fiscal pour les assurés ayant rempli les conditions pour le bénéfice d'une pension de vieillesse anticipée mais qui restent volontairement dans la vie professionnelle jusqu'à l'âge légal de départ en pension.

Tableau 59 : Déchet fiscal pluriannuel généré par la réforme du système des pensions

Nouvelle réforme du système des pensions (en millions d'euros)	2026	2027	2028	2029
Augmentation du plafond maximal de déduction dans le cadre d'un contrat de prévoyance-vieillesse	0,0	12,5	25,0	25,0
Nouvel abattement fiscal pour le maintien dans la vie professionnelle	0,0	2,5	5,0	5,0
Hausse des cotisations sociales de 8% à 8,5% à partir du 1 ^{er} janvier 2026 ³⁴	0,0	6,3	12,5	12,5
Total	0,0	21,3	42,5	42,5

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

Au vu des estimations, le déchet fiscal pluriannuel sur les recettes de l'IRPP lié aux nouvelles mesures devrait s'élever à 21,3 millions d'euros en 2027 ainsi qu'à 42,5 millions d'euros en 2028 et 2029.

Les prévisions pluriannuelles affichent quant à elles une progression moyenne des recettes de 4,9% pour la période 2027 à 2029. Selon les responsables de l'ACD, à politique constante, la croissance des recettes devrait retrouver son rythme soutenu à partir de l'année budgétaire 2027.

³² Règlement grand-ducal du 20 décembre 2024 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal.

³³ Mesures intégrées dans le projet de loi 8640 portant modification : 1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° de la loi du 23 décembre 2005 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006 ; 3° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

³⁴ Mesure intégrée dans le projet de loi 8634 portant modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

Tableau 60 : Ventilation et évolution des recettes

<i>IRPP</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025(*)	2026(**)
Soldes d'impôt en millions	209,0	357,2	460,0	533,7	482,0	377,2	323,3
Variation en %	24,6%	70,9%	28,8%	16,0%	-9,7%	-21,7%	-14,3%
Part relative soldes	24,0%	32,3%	36,7%	38,2%	33,6%	25,9%	22,1%
Avances en millions	662,8	748,0	794,7	863,4	951,5	1.077,5	1.142,2
Variation en %	0,2%	12,9%	6,2%	8,6%	10,2%	13,2%	6,0%
Part relative avances	76,0%	67,7%	63,3%	61,8%	66,4%	74,1%	77,9%
Total	871,8	1.105,2	1.254,6	1.397,1	1.433,5	1.454,7	1.465,5
Produit de l'impôt de solidarité	-62,8	-79,6	-90,3	-100,6	-103,2	-104,7	-105,5
Recettes budgétaires	809,0	1.025,6	1.164,3	1.296,5	1.330,3	1.350,0	1.360,0
Variation en %	5,1%	26,8%	13,5%	11,4%	2,6%	1,5%	0,7%

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

(*) Compte prévisionnel 2025

(**) Projet de budget 2026

Il ressort du tableau relatif à la ventilation et à l'évolution des recettes de l'IRPP que les soldes d'impôt ont diminué en 2024 de 9,7% (51,7 millions d'euros) par rapport à 2023. Les avances se sont élevées à 951,5 millions d'euros, ce qui correspond à une progression de 10,2% (88,1 millions d'euros) par rapport à 2023. Il échet de constater que la part des soldes d'impôt dans les recettes de l'IRPP est en diminution en 2024. Celle-ci s'élève à 33,6% (contre 38,2% en 2023), tandis que celle des avances atteint 66,4% (contre 61,8% en 2023).

En 2025, les soldes d'impôt devraient diminuer de manière considérable, à savoir de 21,7% (104,8 millions d'euros) par rapport à 2024. La part relative des soldes pour l'exercice est estimée à 25,9%. Les avances devraient quant à elles progresser de 13,2% (126,0 millions d'euros) et représenter 74,1% des recettes de l'IRPP.

En 2026, les soldes devraient poursuivre leur trajectoire baissière de 14,3%, soit une diminution de 53,9 millions d'euros par rapport à 2025. La part relative des soldes pour l'exercice est estimée à 22,1%. Les avances devraient quant à elles progresser de 6,0% (64,7 millions d'euros) et représenter 77,9% des recettes de l'IRPP.

Tableau 61 : Évolution des soldes restants dus

<i>en millions d'euros</i>	30.09.2023	30.09.2024	30.09.2025
Non échu	68,6	61,8	60,9
Soumis à délai	43,0	38,9	39,9
Normal	46,1	51,9	50,0
Soumis à contrainte	187,1	207,6	213,6
Total	344,8	360,2	364,4

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 2025, un total de 364,4 millions d'euros reste dû à l'ACD, dont 213,6 millions d'euros ont à ce stade été soumis à contrainte et le recouvrement forcé a été lancé.

Les soldes restants dus sont pris en considération dans les travaux de prévision par le biais d'une analyse de leur évolution et des facteurs explicatifs.

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, des pensions et des rentes ainsi que de la hausse de l'échelle mobile des salaires. Dans le projet de budget 2026, la RTS représente 47,4% des recettes en matière d'impôts directs.

Les prévisions des recettes de la RTS reposent essentiellement sur les prévisions de la masse salariale établies par le Statec. Dans sa note de conjoncture 2-2024 de décembre 2024, le Statec avance que « (...) la progression de la masse salariale devrait substantiellement freiner en 2025 et 2026 (et afficher la croissance la moins forte depuis 2010) ».

Dans ce contexte, le projet de budget 2026 table sur une hausse de l'emploi de 1,0% en 2025 et de 1,5% en 2026, un rythme historiquement faible au regard de la croissance moyenne de 3% enregistrée entre 1995 et 2024.

Tableau 62 : Évolution des recettes

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
en millions d'euros (*)	4.470,1	4.799,1	5.341,7	5.982,7	6.516,6	6.740,0	7.180,0	7.680,0	8.270,0	8.930,0
variation en %	8,8%	7,4%	11,3%	12,0%	8,9%	3,4%	6,5%	7,0%	7,7%	8,0%

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

Il ressort du tableau ci-dessus que les recettes ont atteint 6.516,6 millions d'euros en 2024, soit une hausse de 8,9% (533,9 millions d'euros) par rapport à 2023. Les recettes enregistrent une faible plus-value d'environ 1,1% (71,6 millions d'euros) par rapport au budget voté 2024 (6.445,0 millions d'euros).

En 2025, les recettes devraient atteindre 6.740,0 millions d'euros, ce qui représente une hausse historiquement faible de 3,4% (223,4 millions d'euros) par rapport à 2024. Il convient de relever que cette prévision a été revue à la baisse de 1,5% (100,0 millions d'euros) par rapport au budget voté 2025 (6.840,0 millions d'euros) principalement en raison d'une évolution moins dynamique de la masse salariale (1,5% dans le budget voté 2025, contre 1,0% selon les prévisions actuelles) et du report de l'indexation des salaires, initialement prévue pour fin 2024 mais finalement entrée en vigueur en mai 2025.

Dans le projet de budget 2026, des recettes de l'ordre de 7.180,0 millions d'euros sont prévues, soit une hausse de 6,5% (440,0 millions d'euros) par rapport à 2025. Cette progression intègre le versement de la tranche indiciaire, prévue au 3e trimestre 2026 (selon le scénario central du Statec), dont l'effet positif sur les recettes est estimé à environ 150,0 millions d'euros.

Les prévisions pluriannuelles affichent une progression des recettes de la RTS de 7,6% en moyenne pour la période 2027 à 2029.

A l'instar des recettes de l'IRPP, certaines mesures fiscales adoptées par le gouvernement ces dernières années continuent de peser sur les recettes de la RTS.

Dans ce contexte, il importe notamment de souligner l'effet cumulé des deux adaptations du barème d'imposition. La première à hauteur de 4 tranches indiciaires entrée en application au 1^{er} janvier 2024 par le biais du paquet « Solidaritétspak 3.0 », suivie d'une nouvelle adaptation à hauteur de 2,5 tranches indiciaires au 1^{er} janvier 2025 par l'intermédiaire du paquet « Entlaaschtungs-Pak ».

Le déchet fiscal relatif à l'adaptation du barème d'imposition à hauteur de 4 tranches indiciaires est estimé à 360,0 millions d'euros par an à partir de son entrée en vigueur en 2024. Le déchet fiscal relatif à l'adaptation du barème d'imposition à hauteur de 2,5 tranches indiciaires est estimé à 225,0 millions d'euros par an à partir de son entrée en vigueur en 2025.

Ainsi, le déchet fiscal annuel résultant de l'ensemble des adaptations du barème d'imposition à l'indexation est estimé à 585,0 millions d'euros.

Dans le cadre de la nouvelle réforme du système des pensions, la mesure relative à la hausse du taux des cotisations sociales devrait entraîner un déchet fiscal annuel estimé à 37,5 millions d'euros à partir de l'année 2026.

Les principaux contributeurs aux recettes de la RTS restent l'administration publique, le secteur des activités financières et d'assurance ainsi que les activités spécialisées, scientifiques et techniques. Au 30 septembre 2025, ces trois secteurs ont conjointement contribué à hauteur de 3.451,6 millions d'euros aux recettes totales de la RTS (y compris le produit de l'impôt de solidarité), ce qui représente 66,2% du total des recettes.

Tableau 63 : Pondération du secteur financier

en millions d'euros (*)	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2023	6.446,9	1.326,8	20,6%
2024	7.022,2	1.357,2	19,3%
30.09.2025	5.215,7	1.117,2	21,4%

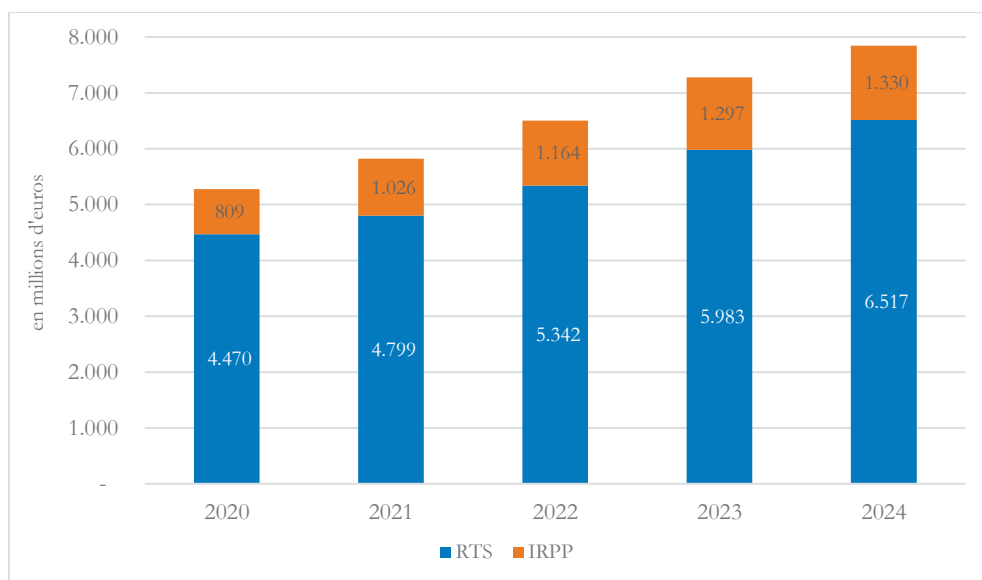
Source chiffres : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

Il ressort du tableau ci-dessus que la part de la RTS en provenance du secteur financier s'établit en moyenne à 20,0% pour 2023 et 2024, ainsi qu'à 21,4% au 30 septembre 2025.

Au 30 septembre 2025, les banques et la Banque centrale ont contribué aux recettes issues du secteur financier à raison de 47,3% (528,3 millions d'euros), les sociétés de gestion de fonds à hauteur de 21,7% (242,5 millions d'euros), suivies des SOPARFI à raison de 9,5% (105,8 millions d'euros).

Graphique 64 : Évolution 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 2020 et 2024, passant la barre des 7.500,0 millions d'euros en 2024, en se hissant à 7.846,9 millions d'euros. Concernant l'évolution de l'IRPP, les recettes totales ont augmenté de 64,4% (521,3 millions d'euros) entre 2020 et 2024. Du côté de la RTS, les recettes totales ont quant à elles augmenté de 45,8% (2.046,5 millions d'euros) sur la même période.

L'IRPP et la RTS s'établissent à 5.814,9 millions d'euros au 30 septembre 2025. Les recettes de la RTS ont atteint 4.877,6 millions d'euros progressant de 1,5% (69,8 millions d'euros) par rapport à septembre 2024 (4.807,8 millions d'euros). Les recettes de l'IRPP s'élèvent à 937,3 millions d'euros

ayant diminué de 7,4% (74,4 millions d'euros) par rapport à septembre 2024 (1.011,7 millions d'euros).

5.3.2.1.4. Impôt retenu sur les revenus de capitaux

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

Cet impôt se caractérise par une forte volatilité associée à un niveau élevé de concentration, une part significative des recettes étant générée par un nombre limité de contribuables. Ainsi, la décision, difficilement prévisible, d'un contribuable de distribuer des dividendes peut avoir un effet notable sur le niveau des recettes générées par cet impôt. Dans le projet de budget 2026, l'IRCAP représente 5,8% des recettes issues des impôts directs.

En raison de l'application d'une retenue à la source de 15% sur le montant brut, les soldes de cet impôt ne représentent qu'une faible part des recettes, soit 2,0% (21,2 millions d'euros) en 2024 et 1,9% (15,4 millions d'euros) en 2023. Les avances constituent la quasi-totalité des recettes perçues représentant 98,0% (1.039,8 millions d'euros) en 2024 et 98,1% (783,7 millions d'euros) en 2023.

Au 30 septembre 2025, les soldes représentent 2,1% (10,9 millions d'euros) des recettes totales de l'IRCAP, tandis que les avances représentent 97,9% (515,7 millions d'euros).

Tableau 65 : Évolution des recettes

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
en millions d'euros	419,6	758,4	748,7	799,2	1.061,0	850,0	880,0	920,0	960,0	1.000,0
variation en %	-18,6%	80,7%	-1,3%	6,7%	32,8%	-19,9%	3,5%	4,5%	4,3%	4,2%

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

Le budget voté 2024 fixé à 820,0 millions d'euros affiche une sous-estimation des recettes de 29,4% (241,0 millions d'euros) par rapport au compte 2024 (1.061,0 millions d'euros). Selon l'administration fiscale, la forte progression des recettes en 2024 (32,8%, 261,8 millions d'euros) par rapport à 2023 repose principalement sur la décision d'un seul contribuable d'effectuer deux versements de dividendes qui ont représenté à eux seuls environ 30,0% des recettes perçues. Abstraction faite des versements, les recettes perçues en 2024 auraient été d'environ 800,0 millions d'euros, soit un montant proche de la prévision inscrite au budget voté pour l'année.

Le compte prévisionnel 2025 devrait atteindre le montant prévu dans le budget voté de 850,0 millions d'euros, soit une diminution de 19,9% (211,0 millions d'euros) par rapport à l'année 2024 (1.061,0 millions d'euros). L'estimation des recettes pour 2025 exclut les paiements élevés survenus en 2024 et repose sur un taux de croissance empirique.

Les prévisions pour 2026 et les années suivantes ont été élaborées sur base des données historiques des contribuables et d'un taux de croissance empirique. Le projet de budget 2026 prévoit des recettes de 880,0 millions d'euros, soit une hausse de 3,5% (30,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2025 (850,0 millions d'euros). Les prévisions pluriannuelles pour la période 2027 à 2029 anticipent une croissance moyenne de 4,4%.

Tableau 66 : Contribution du secteur financier

en millions d'euros	Total	Secteur financier	
		en millions d'euros	en %
2023	799,2	616,5	77,1%
2024	1.061,0	848,5	80,0%
30.09.2025	526,6	378,1	71,8%

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

Le secteur financier demeure le principal contributeur aux recettes de l'IRCAP avec une quote-part en hausse de 2,9% en 2024 (80,0%) par rapport à 2023 (77,1%). En 2024, les recettes issues du secteur financier se sont élevées à 848,5 millions d'euros, soit une hausse de 232,0 millions d'euros (37,6%) par rapport à 2023.

Au 30 septembre 2025, le secteur financier représente 71,8% des recettes, soit 378,1 millions d'euros sur un total de 526,6 millions d'euros perçus.

Tableau 67 : Degré de concentration

	75% des recettes	50% des recettes	25% des recettes
2023	1,08%	0,22%	0,04%
2024	0,68%	0,13%	0,02%
30.09.2025	1,68%	0,32%	0,09%

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

Il ressort du tableau ci-dessus que 1,68% des contribuables ont payé 75% des recettes totales au 30 septembre 2025, contre 0,68% des contribuables en 2024 et 1,08% des contribuables en 2023.

Il convient toutefois de faire preuve de circonspection dans l'interprétation du niveau de concentration des recettes au 30 septembre 2025 en raison de recettes exceptionnellement concentrées en 2024 et du fait qu'il reste un trimestre entier à imposer.

5.3.2.1.5. Impôt sur la fortune

L'impôt sur la fortune (ci-après « IF ») s'applique aux sociétés de capitaux soumises à l'impôt sur le revenu des collectivités. Avant 2024, l'IF était calculé sur base de l'actif net de la société au 1^{er} janvier, à savoir la valeur totale de ses biens, ses droits et ses avoirs diminuée de ses dettes. Conformément au principe de territorialité, les sociétés résidentes étaient imposées sur l'ensemble de leur patrimoine, tandis que les sociétés non-résidentes n'étaient imposées que sur les actifs situés au Grand-Duché.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 décembre 2024³⁵, la détermination de l'IF à partir de l'année d'imposition 2025 se base exclusivement sur le total du bilan du contribuable, sans tenir compte de sa composition détaillée. Les barèmes ont également été adaptés en conséquence. Dans le projet de budget 2026, l'IF représente 6,9% des recettes issues des impôts directs.

Tableau 68 : Évolution des recettes

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
en millions d'euros	773,5	801,6	875,8	1.098,0	1.101,9	1.000,0	1.040,0	1.080,0	1.125,0	1.175,0
variation en %	0,3%	3,6%	9,3%	25,4%	0,4%	-9,2%	4,0%	3,8%	4,2%	4,4%

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

Le budget voté 2024 fixé à 1.150,0 millions d'euros a été surestimé de 4,2% (48,1 millions d'euros) par rapport au compte 2024. Les recettes ont atteint 1.101,9 millions d'euros en 2024, soit une progression de 0,4% (3,9 millions d'euros) par rapport à 2023 (1.098,0 millions d'euros).

Selon l'administration fiscale, la quasi-stagnation des recettes en 2024 s'explique principalement par une évolution des soldes inférieure aux estimations, malgré l'encaissement de certains soldes élevés liés à la restructuration de quelques contribuables et à l'imposition simultanée de plusieurs années fiscales antérieures. En outre, il importe de souligner que la croissance de 2024 est affaiblie par le niveau élevé des recettes en 2023, marqué par une hausse notable des soldes de 43,8% (105,2 millions d'euros) par rapport à 2022. Les avances ont néanmoins progressé conformément aux prévisions.

³⁵ Loi du 20 décembre 2024 portant modification : 1^o de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; 2^o de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune (« Vermögensteuergesetz ») ; 3^o de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Le compte prévisionnel 2025 anticipe des recettes de 1.000,0 millions d'euros, soit une baisse de 9,2% (101,9 millions d'euros) par rapport à 2024, de sorte que le montant inscrit dans le budget voté pour 2025 (1.230,0 millions d'euros) ne sera probablement pas atteint. Cette baisse des recettes s'explique, d'une part, par un niveau de soldes relativement faible au 30 septembre 2025 (166,8 millions d'euros), en raison de l'absence de soldes exceptionnellement élevés comme ceux observés en 2023 (286,5 millions d'euros) et 2024 (265,0 millions d'euros). D'autre part, elle résulte également d'une légère baisse des avances prévue pour 2025, notamment du fait de la réforme de l'IF minimum.

Pour mémoire, l'arrêt de la Cour constitutionnelle (arrêt n° 00185 du 10 novembre 2023) portant sur certaines dispositions de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune a conduit à des modifications législatives. En conséquence, la loi a été modifiée par la loi du 20 décembre 2024³⁶ et le déchet fiscal applicable à partir de l'année 2025 est estimé à 38,0 millions d'euros par an. Ce montant a été pris en compte dans les travaux de prévision.

Le projet de budget pour 2026 table sur des recettes de 1.040,0 millions d'euros, soit une progression de 4,0% (40,0 millions d'euros) par rapport à 2025 (1.000,0 millions d'euros) sous l'hypothèse d'une augmentation constate des avances.

Les prévisions pluriannuelles anticipent une croissance moyenne des recettes de 4,1% sur la période 2027 à 2029 sous l'hypothèse d'une évolution stable de cet impôt.

Tableau 69 : Contribution du secteur financier

en millions d'euros	Total	Secteur financier	
		en millions d'euros	en %
2023	1.098,0	921,6	83,9%
2024	1.101,9	886,5	80,5%
30.09.2025	814,1	705,2	86,6%

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

Le secteur financier demeure un pilier essentiel des recettes de l'IF malgré une quote-part légèrement en baisse de 3,4% en 2024 par rapport à 2023 (80,5% contre 83,9% en 2023). En 2024, les recettes issues du secteur financier se sont élevées à 886,5 millions d'euros, soit une diminution de 35,1 millions d'euros (3,8%) par rapport à 2023.

Au 30 septembre 2025, la part relative du secteur financier dans les recettes de l'IF s'élève à 86,6% et représente 705,2 millions d'euros sur un total de 814,1 millions d'euros de recettes perçues.

Tableau 70 : Contribution des SOPARFI

	2020	2021	2022	2023	2024
en millions d'euros	539,1	596,1	655,3	806,7	732,1
variation en %	0,0%	10,6%	9,9%	23,1%	-9,2%

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

Le tableau ci-dessus met en évidence la forte contribution des SOPARFI au sein du secteur financier. Selon l'ACD, 34.186 des 77.006 contribuables ayant payé un impôt sur la fortune en 2024 sont des SOPARFI, ce qui représente 44,4% des contribuables.

Au 30 septembre 2025, les SOPARFI ont alimenté les recettes issues du secteur financier à raison de 81,0% (571,1 millions d'euros), suivies du secteur « autres activités des services financiers » à raison de 8,0% (56,7 millions d'euros) et du secteur « divers » à raison de 5,2% (36,8 millions d'euros).

³⁶ Loi du 20 décembre 2024 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.

Tableau 71 : Degré de concentration

	75% des recettes	50% des recettes	25% des recettes
2023	1,84%	0,24%	0,04%
2024	1,67%	0,25%	0,05%
30.09.2025	1,79%	0,28%	0,05%

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

Il ressort du tableau ci-dessus que 1,67% des contribuables ont payé 75% des recettes en 2024, contre 1,84% des contribuables en 2023. Au 30 septembre 2025, 1,79% des contribuables ont payé 75% des recettes.

Tableau 72 : Évolution des soldes restants dus

en millions d'euros	30.09.2023	30.09.2024	30.09.2025
Non échus	42,8	13,9	18,8
Soumis à délai	0,08	8,2	1,6
Normal	53,1	24,3	0,3
Soumis à contrainte	34,8	57,6	51,2
Total	130,8	104,0	71,9

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

Au 30 septembre 2025, un total de 71,9 millions d'euros reste dû à l'ACD, dont 0,3 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 51,2 millions d'euros ont été soumis à contrainte et le recouvrement forcé a été lancé.

5.3.2.1.6. Impôt commercial communal

L'impôt commercial communal (ci-après « ICC ») est déterminé sur base du bénéfice d'exploitation des entreprises commerciales, soit plus précisément des sociétés de personnes, des sociétés de capitaux et des entrepreneurs individuels. L'ICC et l'IRC sont liés dans la mesure où ils sont déterminés à partir de la même base imposable.

L'ACD prélève l'impôt pour le compte des communes et procède à la redistribution des recettes conformément aux critères prédéfinis. Selon l'administration fiscale, une part importante des recettes est générée par des entreprises situées sur le territoire d'un nombre réduit de communes. Le fonds de dotation globale des communes (FDGC), créé par la loi du 14 décembre 2016³⁷ et remplaçant le fonds communal de dotation financière (FCDF) est alimenté à plus de 65,0% par l'ICC. La dotation de chaque commune est définie suivant des critères précis.

A l'instar de l'IRC, l'ICC présente certaines spécificités qui entraînent un décalage par rapport aux facteurs économiques qui le conditionnent. Historiquement, les soldes relatifs aux années d'imposition antérieures représentaient plus de 50% des recettes perçues. A ce jour, la quote-part des soldes a progressivement diminué pour s'établir à 33,1% en 2023 et 2024, soit respectivement 421,0 millions d'euros et 514,2 millions d'euros. Les avances constituent désormais la majorité des recettes, représentant 66,9% des recettes perçues en 2023 et 2024, soit respectivement 850,4 millions d'euros et 1.039,3 millions d'euros.

37 Loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes et modifiant : 1. la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs ; 2. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds de chômage ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ; 3. la loi modifiée du 22 décembre 1987 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1988 ; 4. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental.

Tableau 73 : Évolution des recettes

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
en millions d'euros	927,3	1.034,7	1.002,8	1.271,4	1.553,5	1.640,0	1.660,0	1.710,0	1.770,0	1.830,0
variation en %	-18,3%	11,6%	-3,1%	26,8%	22,2%	5,6%	1,2%	3,0%	3,5%	3,4%

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

Il ressort du tableau ci-dessus que les recettes ont atteint 1.553,5 millions d'euros en 2024, soit une hausse de 22,2% (282,1 millions d'euros) par rapport à 2023. Le budget voté 2024 fixé à 1.250,0 millions d'euros affiche une sous-estimation des recettes de 24,3% (303,5 millions d'euros) par rapport au compte 2024. Cet excédent de recettes s'explique par une hausse des avances liées à l'année d'imposition 2024 (+22,2%, 188,9 millions d'euros) ainsi que par des soldes élevés relatifs à des années d'imposition antérieures (+22,1%, 93,2 millions d'euros).

A l'image de l'IRC, la hausse des soldes s'explique par la bonne performance du secteur financier, en particulier des banques qui ont bénéficié de la forte remontée des taux d'intérêt en 2022 et 2023, ainsi que par le paiement du solde d'un seul contribuable ayant réalisé des bénéfices considérables pendant la pandémie COVID-19.

Selon l'administration fiscale, l'introduction de la déclaration électronique a permis un ajustement plus rapide des avances liées à cet impôt. Toutefois, les fortes hausses des taux d'intérêt n'ont pas pu être entièrement anticipées, ce qui a entraîné une augmentation marquée des soldes en 2024. Ainsi, au 30 septembre 2025, les soldes ont enregistré une hausse de 18,1% (77,5 millions d'euros) par rapport à septembre 2024.

Le compte prévisionnel pour 2025 est estimé à 1.640,0 millions d'euros, soit une hausse de 5,6% (86,5 millions d'euros) par rapport au compte 2024 (1.553,5 millions d'euros). Ce ralentissement de la croissance s'explique, comme pour l'IRC, principalement par le caractère exceptionnel de l'année 2024. En effet, abstraction faite du paiement exceptionnel d'un seul contribuable ayant eu lieu en 2024, la croissance des recettes en 2025 serait plus marquée. Il convient de noter que dans le cadre des travaux de prévision les paiements uniques d'un montant significatif, perçus comme non récurrents, sont exclus des estimations.

Pour l'année 2026, les recettes devraient s'élever à 1.660,0 millions d'euros, ce qui correspond à une faible hausse de 1,2% (20,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2025. Les avances devraient continuer à progresser, tandis que les soldes d'impôt devraient ralentir.

En ce sens, les prévisions pluriannuelles affichent une progression des recettes de 3,3% en moyenne pour la période 2027 à 2029.

A l'instar des prévisions de l'IRC, la hausse du taux des cotisations sociales à partir du 1^{er} janvier 2026 a également été prise en compte dans les prévisions de l'ICC. Le déchet fiscal de la mesure introduite dans le cadre de la nouvelle réforme du système des pensions se présente comme suit :

Tableau 74 : Déchet fiscal pluriannuel généré par la réforme du système des pensions

<i>Nouvelle réforme du système des pensions (en millions d'euros)</i>	2026	2027	2028	2029
Hausse des cotisations sociales de 8% à 8,5% à partir du 1 ^{er} janvier 2026 ³⁸	0,0	2,0	4,0	4,0

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

Le tableau ci-après illustre l'importance du secteur financier dans le produit encaissé au titre de l'ICC avec des recettes qui se sont élevées à 960,1 millions d'euros en 2024, soit une hausse de 11,7% (100,3 millions d'euros) par rapport à 2023.

³⁸ Projet de loi n° 8634 portant modification : 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois

Tableau 75 : Contribution du secteur financier

en millions d'euros	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2023	1.271,4	859,8	67,6%
2024	1.553,5	960,1	61,8%
30.09.2025	1.368,0	982,0	71,8%

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

Au 30 septembre 2025, le secteur financier représente 71,8% des recettes de l'ICC, soit 982,0 millions d'euros sur un total de 1.368,0 millions d'euros perçus. Parmi ces recettes, les banques ont contribué à hauteur de 45,7% (448,3 millions d'euros), suivies des SOPARFI à raison de 32,7% (321,0 millions d'euros) et des sociétés de gestion de fonds à raison de 15,2% (148,9 millions d'euros).

Tableau 76 : Degré de concentration

	75% des recettes	50% des recettes	25% des recettes
2023	1,61%	0,33%	0,07%
2024	1,08%	0,21%	0,04%
30.09.2025	1,05%	0,21%	0,04%

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

Il ressort du tableau ci-dessus que 1,08% des contribuables ont payé 75% des recettes totales en 2024, contre 1,61% des contribuables en 2023.

Au 30 septembre 2025, 1,05% des contribuables ont payé 75% des recettes. Il importe néanmoins de faire preuve de circonspection dans l'interprétation du degré de concentration étant donné qu'il reste un trimestre entier à imposer.

Tableau 77 : Évolution des soldes restants dus

en millions d'euros	30.09.2023	30.09.2024	30.09.2025
Non échu	32,6	33,5	33,2
Soumis à délai	3,1	9,0	8,0
Normal	177,1	368,1	346,5
Soumis à contrainte	115,4	160,4	149,5
Total	328,2	571,0	537,2

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

Au 30 septembre 2025, un total de 537,2 millions d'euros reste dû à l'ACD, dont 346,5 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 149,5 millions d'euros ont été soumis à contrainte et le recouvrement forcé a été lancé.

Les soldes restants dus sont pris en considération dans les travaux de prévision par le biais d'une analyse de leur évolution et des facteurs explicatifs.

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 78 : 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		
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%
2024	3.550,4	2.227,3	7.022,2	1.357,2	1.061,0	848,5	1.101,9	886,5	5.319,5	41,8%
30.09.2025	2.888,2	2.290,0	5.215,7	1.117,2	526,6	378,1	814,1	705,2	4.490,5	47,5%

(*) Avant déduction de l'impôt de solidarité

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

En 2024, les recettes effectivement perçues en provenance du secteur financier se sont élevées à 5.319,5 millions d'euros, soit 41,8% du total des quatre catégories d'impôts directs repris ci-dessus (IRC, RTS, IRCAP, IF). Ce montant marque une progression de 578,3 millions d'euros par rapport à l'année 2023.

Au 30 septembre 2025, les recettes encaissées au titre des quatre types d'impôts directs susmentionnés s'élèvent à 4.490,5 millions d'euros, ce qui représente 47,5% 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 fiscales de l'Etat.

5.3.2.2. Impôts indirects

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 provenant des impôts indirects entre 2024 et 2026.

Tableau 79 : Évolution des impôts indirects

Impôts (en millions d'euros)	Compte 2024	Budget voté 2025	Compte prévisionnel 2025	Projet de budget 2026	Variation CG 2024/ PB 2026	Variation CP 2025/ PB 2026
Taxe sur véhicules automoteurs	68,8	68,0	68,0	68,0	-1,2	0,0%
Parts dans les recettes communes de l'UEBL	1.184,9	1.180,0	1.258,0	1.300,6	9,8%	3,4%
Accises autonomes huiles minérales	152,1	149,1	141,9	136,2	-10,5%	-4,0%
Accises autonomes cigarettes	426,3	515,5	559,4	610,0	43,1%	9,1%
Droits d'enregistrement	186,8	255,4	162,8	289,9	55,2%	78,1%
Droits d'hypothèques	32,8	49,0	29,3	48,5	47,9%	65,5%

<i>Impôts (en millions d'euros)</i>	<i>Compte 2024</i>	<i>Budget voté 2025</i>	<i>Compte prévisionnel 2025</i>	<i>Projet de budget 2026</i>	<i>Variation CG 2024/ PB 2026</i>	<i>Variation CP 2025/ PB 2026</i>
Taxe sur la valeur ajoutée	5.841,1	6.117,0	5.908,0	6.324,0	8,3%	7,0%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	1.289,8	1.349,0	1.358,0	1.374,0	6,5%	1,2%
Produit de la taxe de consommation sur l'alcool	57,3	59,4	59,4	59,4	3,7%	0,0%
Produit de la contribution sociale sur les carburants	116,0	116,4	113,9	113,1	-2,5%	-0,7%
Taxe sur les assurances	81,0	92,3	92,3	87,9	8,5%	-4,8%
Produit de la contribution taxe CO ₂	258,5	286,2	273,9	291,9	12,9%	6,6%
Autres impôts indirects	60,5	56,5	60,6	75,0	24,0%	23,8%
Total	9.755,9	10.293,8	10.085,5	10.778,5	10,5%	6,9%

Source chiffres : Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, Administration des douanes et accises, projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Le compte prévisionnel 2025 (10.085,5 millions d'euros) affiche une diminution de 208,3 millions d'euros des recettes issues des impôts indirects par rapport au budget voté 2025 (10.293,8 millions d'euros), soit une régression de 2,0%. Cette évolution s'inscrit dans un contexte de reprise économique (+1,0%) moins prononcée que celle initialement estimée dans le budget voté 2025 (+2,7%).

Selon les prévisions budgétaires 2026, les recettes fiscales sont évaluées à 10.778,5 millions d'euros, soit une hausse de 6,9% (693,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2025 (10.085,5 millions d'euros) et une hausse de 10,5% (1.022,6 millions d'euros) par rapport au compte 2024 (9.755,9 millions d'euros).

Pour l'exercice 2025, la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après dénommée « TVA ») représente 58,6% des recettes prévues en matière d'impôts indirects, à savoir 5.908,0 millions d'euros à collecter par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED). La TVA devrait se chiffrer à 6.324,0 millions d'euros en 2026, soit une progression de 416,0 millions d'euros (7,0%) par rapport au compte prévisionnel 2025 et une progression de 482,9 millions d'euros (8,3%) par rapport au compte 2024 (5.841,1 millions d'euros).

La taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (ci-après dénommée « TABO ») devrait quant à elle contribuer à hauteur de 13,5% aux recettes de l'année 2025, soit 1.358,0 millions d'euros à percevoir. En 2026, la TABO devrait se chiffrer à 1.374,0 millions d'euros, soit une progression de 16,0 millions d'euros (1,2%) par rapport au compte prévisionnel 2025 et une progression de 84,2 millions d'euros (6,5%) par rapport au compte 2024 (1.289,8 millions d'euros).

Les produits à encaisser au titre des recettes sur les carburants concernent la part des accises communes de l'UEBL attribuée au Luxembourg, les accises autonomes, le produit de la contribution sociale et le produit de la contribution taxe CO₂. En cohérence avec le déclin constant du carburant vendu, les prévisions d'accises sur les produits se chiffrent pour l'année 2025 à 842,6 millions d'euros, soit une diminution de 3,1% (27,4 millions d'euros) par rapport à 2024 (870,0 millions d'euros). Le projet de budget 2026 (835,7 millions d'euros) enregistre quant à lui une diminution de 6,9 millions d'euros (0,8%) par rapport à 2025.

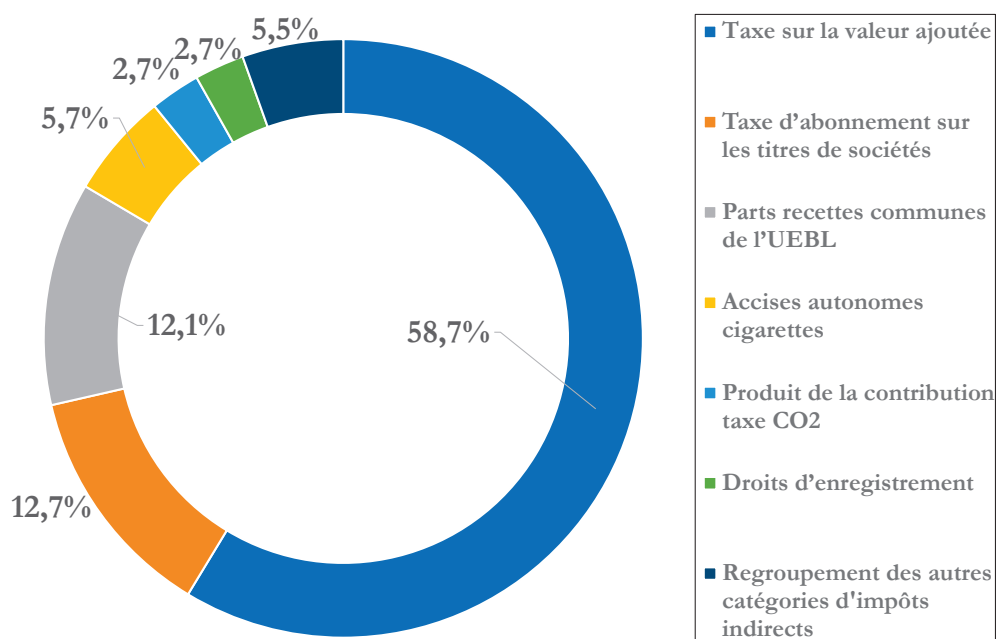
Dans son accord de coalition 2023-2028, le gouvernement luxembourgeois s'engage à respecter la trajectoire de la taxe CO₂ définie dans le PNEC pour les années 2021 à 2030. Afin de réduire davantage les émissions de gaz à effet de serre, le PNEC prévoit une augmentation annuelle de la taxe CO₂ de 5 euros par tCO₂ jusqu'en 2026, pour atteindre le montant de 45 euros la tonne de CO₂ à terme.

En 2025, la taxation est de 40 euros par tCO₂ émise, de sorte que le compte prévisionnel 2025 prévoit un produit de l'ordre de 273,9 millions d'euros. Au 1^{er} janvier 2026, la taxe CO₂ passera à 45 euros par tCO₂ et des recettes de l'ordre de 291,9 millions d'euros sont prévues, soit une hausse de 6,6% (18,0 millions d'euros) par rapport 2025 (273,9 millions d'euros).

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.

Enfin, le graphique ci-dessous illustre la répartition des recettes issues des impôts indirects, telle que retenue dans le projet de budget 2026.

Graphique 80 : Répartition des impôts indirects



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

Dans ce qui suit, seront traités, la TVA, la TABO, 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 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 de fluctuations des variables macroéconomiques qui le sous-tendent. Dans le projet de budget 2026, la TVA représente 58,7% des recettes d'impôts indirects et s'établit à 6.324,0 millions d'euros.

La Cour analyse depuis des années les soldes à rembourser et à encaisser liés à cet impôt. Au 5 octobre 2020, l'écart entre le « montant à recouvrer » et le « montant à rembourser » affichait un solde net à rembourser de 69,2 millions d'euros, alors que cet écart s'élevait à 279,7 millions d'euros au 4 octobre 2024 et à 477,4 millions d'euros au 6 octobre 2025. 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 878,0 millions d'euros au 4 octobre 2024 et à 1.066,4 millions d'euros au 6 octobre 2025, s'agissant d'une progression de 188,4 millions d'euros (21,5%).

Tableau 81 : Degré de concentration de la TVA à rembourser

	4 octobre 2024			6 octobre 2025		
	Nombre d'assujettis	Montant en millions d'euros	%	Nombre d'assujettis	Montant en millions d'euros	%
100.000 < X < 0	32.826	328,5	37,4%	33.286	348,1	32,6%
250.000 < X ≤ 100.000	977	151,3	17,2%	1.132	175,0	16,4%
500.000 < X ≤ 250.000	357	122,4	13,9%	396	138,0	12,9%
1.000.000 < X ≤ 500.000	146	100,0	11,4%	189	129,0	12,1%
2.000.000 < X ≤ 1.000.000	43	61,6	7,0%	67	90,8	8,5%
5.000.000 < X ≤ 2.000.000	21	58,5	6,7%	24	75,6	7,1%
X ≤ 5.000.000	6	55,4	6,3%	8	109,9	10,3%
	34.376	878,0	100,00	35.102	1.066,4	100,0

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

Il ressort de l'analyse du tableau précédent qu'au 6 octobre 2025, 32,6% (348,1 millions d'euros) du solde à rembourser (1.066,4 millions d'euros) concerne 33.286 assujettis (94,8%) ayant droit à des remboursements pouvant atteindre le seuil de 100.000 euros, suivi des remboursements compris entre 100.000 euros et 250.000 euros qui représentent 16,4% (175,0 millions d'euros) du solde à rembourser et qui concernent 1.132 assujettis (3,2%). A l'instar de la situation observée au 4 octobre 2024, ces deux catégories représentent à eux seuls environ la moitié du solde à rembourser et concernent à peu près 98,0% des assujettis ayant droit à un remboursement. Au vu des chiffres présentés, les assujettis disposant d'un remboursement supérieur à 250.000 euros et avoisinant l'échelle de 5.000.000 euros sont très peu nombreux.

Les remboursements effectifs de TVA s'élèvent à 1.352,4 millions d'euros au 30 septembre 2025, soit une augmentation de 227,4 millions d'euros (20,2%) par rapport à septembre 2024 (1.125,0 millions d'euros). Selon l'administration cette évolution s'explique d'une part, par un remboursement exceptionnel effectué dans le cadre d'une régularisation d'un assujetti (103 millions d'euros) et d'autre part, par un effet de rattrapage après une année 2024 marquée par des investissements extrêmement faibles.

Tableau 82 : Répartition sectorielle des recettes

Section	Septembre 2024		Septembre 2025	
	Recettes en millions d'euros	En %	Recettes en millions d'euros	En %
Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	1.010,9	23,8%	842,2	19,1%
Activités financières et d'assurance	964,1	22,7%	1.124,6	25,6%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	620,3	14,6%	638,5	14,5%
Construction	429,5	10,1%	395,4	9,0%
Activités de service administratifs et de soutien	258,6	6,1%	249,8	5,7%
Information et communication	228,9	5,4%	228,8	5,2%
Autres	742,2	17,4%	920,3	20,9%
Total	4.254,5	100,0%	4.399,6	100,0%

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

Suivant la répartition sectorielle au 30 septembre 2024, le principal contributeur aux recettes est le secteur du commerce, de réparation d'automobiles et de motocycles qui a contribué aux recettes de

TVA à hauteur de 23,8% (1.010,9 millions d'euros). Le secteur des activités financières et d'assurance ainsi que le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques ont respectivement contribué à hauteur de 22,7% (964,1 millions d'euros) et de 14,6% (620,3 millions d'euros).

Au 30 septembre 2025, le secteur des activités financières et d'assurance est le principal contributeur aux recettes de TVA avec une quote-part de 25,6% (1.124,6 millions d'euros), suivi du secteur du commerce, de réparation d'automobiles et de motocycles à hauteur de 19,1% (842,2 millions d'euros) et des activités spécialisées, scientifiques et techniques à raison de 14,5% (638,5 millions d'euros).

Due à la bonne performance du secteur financier, le secteur des activités financières et d'assurance a vu sa part dans les recettes de TVA augmenter de 2,9% au 30 septembre 2025, alors que le secteur du commerce, de réparation d'automobiles et de motocycles a vu sa part diminuer de 4,7% en raison de l'évolution décroissante des ventes de carburant (baisse des recettes de 4% par rapport à septembre 2024). Le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques affiche quant à lui une quote-part stable pour les deux années. La progression du secteur « autres » (+3,5%) s'explique essentiellement par la croissance constante des ventes de tabac.

Pour rappel, le gouvernement avait lancé en septembre 2022 une série de paquets de mesures en vue d'endiguer la poussée inflationniste et 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 »³⁹ pour l'année 2023. Le taux normal a ainsi 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 ont été ramenés à leur niveau antérieur.

Le déchet fiscal de cette mesure a initialement été estimé à 317,0 millions d'euros dans le projet de budget 2023. En date du 7 octobre 2025, lors de la présentation par le ministre des Finances de la situation financière de l'Etat au 30 septembre 2025 devant la Commission des Finances et la Commission de l'Exécution budgétaire de la Chambre des députés, cette moins-value des recettes a été évaluée à 315,0 millions d'euros dont 216,0 millions d'euros concernent l'année 2023 et 99,0 millions d'euros l'année 2024.

Tableau 83 : Évolution des recettes

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
en millions d'euros	3.843,4	4.538,7	5.098,3	5.102,0	5.841,1	5.908,0	6.324,0	6.647,0	7.059,0	7.451,0
variation en %	-2,6%	18,1%	12,3%	0,1%	14,5%	1,1%	7,0%	5,1%	6,2%	5,6%

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

Au vu des chiffres présentés dans le tableau ci-dessus, les recettes de TVA ont atteint un pic historique en 2024 et cette évolution devrait se poursuivre au cours des années à venir. Suivant le compte 2024, les encaissements de TVA se sont élevés à 5.841,1 millions d'euros, soit une hausse de 14,5% (739,1 millions d'euros) par rapport à 2023 (5.102,0 millions d'euros). La progression considérable des recettes repose sur plusieurs facteurs, à savoir le léger regain de l'activité économique (0,4% en 2024 contre 0,1% en 2023), la baisse du montant des remboursements de TVA (-292,1 millions d'euros par rapport à l'année 2023) et le relèvement des taux de TVA au 1^{er} janvier 2024 (128,0 millions d'euros).

Due essentiellement à une surestimation des remboursements de TVA lors de l'établissement des prévisions budgétaires, le compte 2024 affiche une plus-value des recettes d'environ 217,1 millions d'euros (3,9%) par rapport au budget voté 2024 (5.624,0 millions d'euros). En effet, l'année 2024 a été marquée par un ralentissement significatif des investissements en raison des pressions inflationnistes et des taux d'intérêt élevés. Ce recul des investissements se reflète dans les remboursements effectués par l'administration à hauteur de 1.536,8 millions d'euros, soit 16,3% de moins que le montant prévu dans le budget voté 2024.

³⁹ 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.

Les encaissements de TVA ont légèrement augmenté au cours de l'année courante. Au 30 septembre 2025, les recettes de TVA atteignent 4.399,6 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 3,4% (145,1 millions d'euros) par rapport à septembre 2024 (4.254,5 millions d'euros). Le compte prévisionnel de 2025 affiche quant à lui une recette de 5.908,0 millions d'euros, soit une faible progression de 1,1% (66,9 millions d'euros) par rapport à l'année 2024 (5.841,1 millions d'euros). Cette évolution s'explique par un léger regain de l'activité économique (+0,6% par rapport à 2024) accompagné d'une progression significative des remboursements (+25,1%) pour l'année 2025. En effet, après une année 2024 fortement impactée par des investissements extrêmement faibles, l'année 2025 est marquée par un rebond des investissements.

Il convient de relever que, selon le compte prévisionnel 2025, les prévisions du budget voté 2025 (6.117,0 millions d'euros) ne seront pas atteintes. La surestimation des recettes de 209,0 millions d'euros (3,4%) s'explique par des recettes brutes moins élevées que prévues (106,0 millions d'euros d'écart), du fait d'une croissance économique moins dynamique que celle anticipée lors des prévisions budgétaires (2,7% dans le budget voté 2025 contre 1% dans le projet de budget 2026), et par un remboursement substantiel de 103,0 millions d'euros effectué dans le cadre de la régularisation d'un assujetti en 2025.

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 2026 table sur des recettes de 6.324,0 millions d'euros, soit une progression de 416,0 millions d'euros (7,0%) par rapport au compte prévisionnel 2025 suite au léger rebond de l'activité économique prévu pour l'année 2026 (+1,0% par rapport à 2025), au faible repli de l'inflation (-0,7% par rapport à 2025) et au recul des remboursements liés aux investissements (-5,8% par rapport à 2025).

Compte tenu d'une croissance économique moyenne de 2,3%, d'une inflation moyenne de 2,0% et d'une augmentation relativement stable des remboursements (3,8% en moyenne), les prévisions budgétaires pluriannuelles affichent une progression moyenne des recettes de 5,6% pour la période 2027 à 2029.

En 2024, les recettes de TVA sur les ventes de tabac ont augmenté de 21,8% (58,5 millions d'euros) par rapport à 2023 (268,2 millions d'euros), générant 326,7 millions d'euros de recettes. En concordance avec l'accroissement important des quantités de tabacs vendus ces dernières années, les recettes issues de la vente de tabac ne cessent d'augmenter affichant une progression de 84,7% (149,8 millions d'euros) par rapport à l'année 2019 (176,9 millions d'euros). Au 30 septembre 2025, les recettes se sont élevées à 296,2 millions d'euros soit une progression de 26,5% (62,1 millions d'euros) par rapport à septembre 2024 (234,1 millions d'euros).

Au 30 septembre 2025, les recettes de TVA sur les ventes de carburant ont quant à elles diminué de 10,4% (31,7 millions d'euros) par rapport au 30 septembre 2024 (305,6 millions d'euros), de façon à atteindre 273,9 millions d'euros. Pour la période allant de janvier à septembre 2025, ces ventes ont contribué à hauteur de 6,2% aux recettes brutes de TVA. L'évolution des recettes à fin septembre 2025 s'explique essentiellement par la forte dégradation des ventes de diesel qui affichent une diminution de 101,0 millions de litres par rapport septembre 2024. Pour rappel, les recettes sur les ventes de carburant avaient déjà diminué de 2,6% (10,9 millions d'euros) au cours de l'année 2024, atteignant 401,9 millions d'euros contre 412,8 millions d'euros en 2023.

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 l'impôt dépend directement de l'évolution des marchés boursiers et de la gestion de trésorerie des assujettis. Compte tenu de ces caractéristiques, les recettes de la TABO affichent une volatilité élevée. Dans le projet de budget 2026, le produit de la TABO représente 12,7% des recettes d'impôts indirects et s'établit à 1.374,0 millions d'euros.

La taxe d'abonnement est applicable aux organismes de placement collectif (OPC), aux fonds d'investissement spécialisés (FIS), aux fonds d'investissement alternatifs réservés (FIAR) et aux sociétés de gestion de patrimoine familial (SPF). Le taux de la taxe d'abonnement s'élève à 0,01% pour les FIS, les FIAR et les OPC sous certaines conditions, à 0,05% pour les OPC standard et à 0,25% pour les SPF. Pour rappel, la déclaration et le paiement sont effectués à la fin de chaque trimestre.

Tableau 84 : Provenance des recettes

Taux de taxe d'abonnement annuelle	2024 T2	2025 T2
0,01%	21,0%	22,0%
0,05%	77,0%	76,0%
0,25%	2,0%	2,0%

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

Le tableau précédent reprend la provenance des recettes encaissées au deuxième trimestre de l'année 2024 et de l'année 2025. Au vu des chiffres présentés pour l'année 2025, les OPC (standard), les FIS et les FIAR sont les principaux contributeurs aux recettes de la taxe d'abonnement avec une contribution respective de 76,0% et 22,0%.

Tableau 85 : Évolution des recettes

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
en millions d'euros	1.050,4	1.280,5	1.280,9	1.199,2	1.289,8	1.358,0	1.374,0	1.417,0	1.472,0	1.531,0
variation en %	1,3%	21,9%	0,0%	-6,4%	7,6%	5,3%	1,2%	3,1%	3,9%	4,0%

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

Suivant le compte 2024, les recettes de la TABO se sont élevées à 1.289,8 millions d'euros, soit une hausse de 7,6% (90,6 millions d'euros) par rapport à 2023 (1.199,2 millions d'euros). L'évolution constatée est en cohérence avec la croissance moyenne des recettes estimée par le Statec dans les notes de conjoncture de 2024 (7,3% selon la note de conjoncture 1-2024 et 8,0% selon la note de conjoncture 2-2024).

Cette évolution s'explique à la fois par la bonne performance des marchés boursiers (notamment la hausse de l'indice boursier européen EuroStoxx 50 de 14%) et par la progression de la valeur totale des actifs nets des fonds d'investissement (actifs nets OPC estimés à fin décembre 2024 à 5.820,1 milliards d'euros contre 5.285,0 milliards d'euros en décembre 2023). Porté par une évolution des marchés boursiers meilleure qu'anticipée (+14% contre -0,6% dans le budget voté 2024), le compte 2024 affiche une plus-value des recettes d'environ 58,8 millions d'euros (4,8%) par rapport au budget voté 2024 (1.231,0 millions d'euros).

Il convient de relever qu'en 2024, la taxe d'abonnement a atteint un nouveau pic historique dépassant ainsi le niveau atteint en 2022 (1.280,9 millions d'euros) et que cette tendance devrait se poursuivre dans les années à venir.

Pour mémoire, dans le cadre du paquet fiscal « Entlastungs-Pak⁴⁰ » présenté le 17 juillet 2024 par le gouvernement et en vue du développement de nouvelles activités ainsi que de la diversification de la place financière luxembourgeoise, le ministre des Finances avait annoncé l'exonération de la taxe d'abonnement à partir du 1^{er} janvier 2025 pour les Exchange Traded Funds (ETF) gérés activement.

En ce qui concerne l'effet volume et la perte de recettes liés à cette exonération, les responsables de l'administration avaient considéré que l'effet de cette mesure pour l'année 2025 et les années subséquentes serait neutre en raison de la présence réduite des ETF gérés activement au Luxembourg. A ce jour, l'administration estime qu'il est trop tôt pour évaluer l'impact réel de cette mesure et de ce fait aucun déchet fiscal et aucun effet volume n'a été estimé et pris en considération dans les prévisions budgétaires.

⁴⁰ Loi du 20 décembre 2024 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 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ; 4. de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ; 5. de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif.

Le compte prévisionnel 2025 prévoit des recettes de l'ordre de 1.358,0 millions d'euros, ce qui correspond à une plus-value de 9,0 millions d'euros (0,7%) par rapport au budget voté 2025 (1.349,0 millions d'euros) et à une hausse de 5,3% (68,2 millions d'euros) par rapport à l'exercice 2024 (1.289,8 millions d'euros). Ce regain s'explique par l'augmentation de la valeur nette d'inventaire⁴¹ induite par une tendance ascendante des marchés boursiers associé à un meilleur effet achat – rachat.

En effet, l'agitation des marchés boursiers mondiaux, suite aux maintes annonces des Etats-Unis quant au relèvement des droits de douane, a poussé les investisseurs à privilégier les actifs européens et l'indice boursier de référence (EuroStoxx 50) affiche ainsi une croissance de 9,4% sur les cinq premiers mois de l'année 2025⁴².

Les prévisions des recettes de la TABO pour les années 2026 à 2029 reposent entièrement sur les hypothèses du Statec. Ce dernier fonde ses estimations sur les données de l'institut Oxford Economics ainsi que sur l'évolution de l'indice boursier européen EuroStoxx 50. Ainsi, le projet de budget 2026 prévoit des recettes de l'ordre de 1.374,0 millions d'euros, soit une légère hausse de 1,2% (16,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2025 (1.358,0 millions d'euros).

Sur la période 2027 à 2029, les recettes de la TABO sont prévues de progresser de 3,7% en moyenne. Afin de prendre en compte le dynamisme réel des marchés boursiers face à une progression de l'indice jugée trop pessimiste dans les prévisions du Statec (baisse de 0,1% en 2026, progression moyenne de 2,7% de 2027 à 2029), l'administration a réévalué le taux de croissance de l'indice boursier de 1,5% pour les années 2026 à 2029.

En dernier lieu, il convient de mentionner qu'en raison des tensions géopolitiques et commerciales affectant les marchés financiers, les recettes pluriannuelles retenues dans le projet de budget 2026 ont été revues à la baisse par rapport aux prévisions du budget voté 2025.

5.3.2.2.3. Droits d'enregistrement

Depuis l'abolition en 2009 du droit d'apport applicable aux sociétés ordinaires, les droits d'enregistrement concernent principalement les mutations de droits à caractère immobilier. Dans le projet de budget 2026, les droits d'enregistrement représentent 2,7% des recettes d'impôts indirects et s'élèvent à 289,9 millions d'euros.

Tableau 86 : Évolution des recettes

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
en millions d'euros	360,2	485,3	485,4	232,5	186,8	162,8	289,9	363,0	385,9	408,8
variation en %	3,5%	34,7%	0,0%	-52,1%	-19,7%	-12,8%	78,1%	25,2%	6,3%	5,9%

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

Pour rappel, face au ralentissement significatif des activités immobilières en 2023 et en vue de renforcer le pouvoir d'achat des ménages, de soutenir les entreprises et d'endiguer le choc inflationniste en 2024, le gouvernement avait adopté en mars 2023 le paquet de mesures fiscales « Solidarités-pak 3.0 ». Parmi ces mesures figure l'augmentation du plafond du crédit d'impôt sur les actes notariés (« Bëllegen Akt ») de 20.000 à 30.000 euros⁴³ à partir du 7 mars 2023.

L'enveloppe budgétaire de cette mesure structurelle a initialement été estimée à 135,0 millions d'euros. Au 30 septembre 2025, la moins-value des recettes découlant de cette mesure est évaluée à 107,0 millions d'euros⁴⁴, dont 34,0 millions d'euros concernent l'année 2023 et 73,0 millions d'euros l'année 2024.

41 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.

42 Note de conjoncture 1-2025, Statec.

43 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.

44 Présentation de la situation financière au 30 septembre 2025 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 2025.

Par la suite, le gouvernement avait adopté en date du 31 janvier 2024, le paquet de mesures « Logement⁴⁵ » afin de relancer le secteur de la construction et du logement. Parmi les mesures figurent les deux dispositions suivantes ayant une incidence directe sur les recettes de droits d'enregistrement :

- l'augmentation du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » de 30.000 à 40.000 euros, par personne dans le cadre de l'acquisition d'une résidence principale, qui a généré un déchet fiscal global⁴⁶ de 41,0 millions d'euros en 2024 ;
- l'introduction du nouveau crédit d'impôt « Bëllegen Akt » fixé à 20.000 euros, par personne et accordé à des fins d'investissement dans le logement locatif, qui a quant à lui généré une moins-value des recettes de 5,0 millions d'euros en 2024.

Selon le Statec⁴⁷, au 4^e trimestre 2024 les prix des logements ont augmenté de 1,4% par rapport à la même période en 2023. Ce léger redressement représente la première hausse annuelle des prix depuis la fin de l'année 2022. Malgré l'augmentation par rapport au 4^e trimestre 2023 des transactions immobilières, de 77,2% pour les maisons existantes et de 131,5% pour les appartements existants ou en construction, le niveau atteint reste légèrement inférieur à la moyenne relevée pour la période 2017 à 2021.

En dépit du regain constaté sur le marché immobilier, le compte prévisionnel 2024 (186,8 millions d'euros) affiche une baisse des recettes de 19,7% (45,7 millions d'euros) par rapport à l'année 2023 (232,5 millions d'euros). Porté à la fois par l'assouplissement de la politique monétaire de la BCE (quatre baisses de taux d'intérêt directeurs effectuées en 2024) et par les mesures fiscales mises en place par le gouvernement en vue de stimuler la reprise du secteur immobilier, la diminution des recettes pour l'année 2024 s'avère être moins prononcée qu'en 2023 (-252,9 millions d'euros). Il importe cependant de relever qu'en raison d'une surestimation des recettes brutes et d'une sous-estimation des crédits d'impôts accordés, les droits d'enregistrement encaissés pour l'année 2024 se situent en dessous (-33,9 millions d'euros) des recettes retenues dans le budget voté 2024 (220,7 millions d'euros).

Afin de continuer sur la voie des mesures favorisant la relance du secteur immobilier, le ministre des Finances avait annoncé lors de la présentation du projet de budget 2025⁴⁸, une mesure supplémentaire concernant la réduction de la moitié de la base imposable des droits d'enregistrement et de transcription (de 7% à 3,5%) sur les acquisitions pour les actes notariés signés entre le 1^{er} octobre 2024 et le 30 juin 2025⁴⁹. Pour rappel, cette mesure s'applique aux biens existants et aux nouvelles constructions (VEFA) lors de l'achat d'une résidence principale alors que dans le cadre d'un investissement, elle concerne uniquement les nouvelles constructions (VEFA).

Par ailleurs, les mesures fiscales du paquet « Logement » initialement introduites pour l'année 2024, à savoir l'augmentation du « Bëllegen Akt » à 40.000 euros et l'introduction d'un crédit d'impôt locatif de 20.000 euros, ont été prolongées jusqu'au 30 juin 2025⁵⁰.

En vue de tenir compte des cas de figure dans lesquels l'acte notarié d'acquisition n'aurait pas pu être signé avant le 30 juin 2025, il a été décidé d'appliquer les mesures fiscales temporaires aux contrats de réservation ou aux compromis de vente enregistrés au plus tard le 30 juin 2025 auprès de l'AED. Cette disposition s'applique uniquement à condition que l'acquisition soit formalisée par un acte notarié passé entre le 1^{er} juillet 2025 et le 30 septembre 2025⁵¹. Ce prolongement concerne la mesure relative à la réduction de la moitié de la base imposable pour les droits d'enregistrement et de transcription ainsi que le crédit d'impôt location.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ En considérant les droits d'enregistrement et les droits d'hypothèques.

⁴⁷ N°17 – Mars 2025 Le Logement en chiffres.

⁴⁸ En date du 9 octobre 2024.

⁴⁹ Article 5 de la loi du 20 décembre 2024 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 : modification de la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement.

⁵⁰ Loi du 4 avril 2025 portant modification : 1. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2. de la loi modifiée du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement.

⁵¹ Loi du 27 juin 2025 portant modification : 1. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2. de la loi modifiée du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement.

En dernier lieu, il convient de mentionner la décision relative au relèvement permanent du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » à 40.000 euros par personne dans le cadre de l'acquisition d'une résidence principale⁵².

Les prévisions retenues pour l'année 2025 et les années subséquentes (2026-2029) tiennent compte des déchets fiscaux relatifs aux diverses mesures de soutien introduites par le gouvernement luxembourgeois en vue de lutter contre la crise du logement et de soutenir les ménages.

Ainsi, le déchet fiscal relatif à l'introduction du crédit d'impôt location de 20.000 euros a été estimé à 5,3 millions d'euros pour l'année 2025 et la moins-value des recettes concernant la réduction de la moitié de la base imposable des droits d'enregistrement et de transcription a été évaluée à 68,6 millions d'euros.

Pour conclure, le déchet fiscal concernant l'augmentation du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » à 40.000 euros a été estimé à 282,2 millions d'euros, dont 28,2 millions d'euros pour l'année 2025, 50,7 millions d'euros pour l'année 2026, 63,2 millions d'euros pour l'année 2027, 68,0 millions d'euros pour l'année 2028 et 72,1 millions d'euros pour l'année 2029⁵³.

Selon le Statec⁵⁴, au 2e trimestre 2025 les prix des logements (maisons et appartements confondus) ont progressé de 4,5% par rapport à la même période en 2024, se rapprochant ainsi de l'augmentation moyenne (5,0%) observée pour la période 2010 à 2025. La progression significative des transactions immobilières, de 93,7% pour les maisons existantes et de 72,9% pour les appartements existants, dépasse la moyenne relevée au 2e trimestre des années 2017 à 2021.

Cependant, le Statec relève dans sa conjoncture flash d'octobre 2025, que « cette progression particulièrement forte résulte potentiellement d'un effet passager en raison de l'expiration des mesures étatiques fin juin et qu'un niveau plus faible est à attendre au 3e trimestre selon le montant des nouveaux crédits octroyés durant l'été ».

En ce qui concerne les ventes en état futur d'achèvement (VEFA), celles-ci peinent à renouer avec le niveau d'avant crise (348 transactions au 2e trimestre 2025 contre une moyenne de 694 pour les années 2017 à 2021) malgré les mesures adoptées par le gouvernement.

Le compte prévisionnel 2025 prévoit des recettes de droits d'enregistrement à hauteur de 162,8 millions d'euros, soit une baisse de 12,8% (24,0 millions d'euros) par rapport à l'année 2024 (186,8 millions d'euros). Cette prévision a été émise en considérant une augmentation du nombre d'actes de ventes, une baisse supplémentaire du taux directeur de la BCE, la réduction de la moitié de la base imposable (déchet fiscal de 69,0 millions d'euros) ainsi que la prolongation des mesures retenues dans le paquet « Logement ».

Il importe de relever que le budget voté 2025 (255,4 millions d'euros) affiche une surestimation de 92,6 millions d'euros (36,3%) par rapport au compte prévisionnel 2025. Selon les responsables de l'administration, cet écart s'explique principalement par le fait que la réduction de la base imposable n'a pas été prise en compte lors de l'élaboration des prévisions budgétaires 2025.

Les travaux de prévision pour l'exercice 2026 ont été élaborés en considérant principalement la fin des mesures relatives à la réduction de la base fiscale et du crédit d'impôt location, la pérennisation du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » à 40.000 euros ainsi que l'augmentation des transactions immobilières. En ce sens, les droits d'enregistrement devraient s'élever à 289,9 millions d'euros, soit une progression remarquable de 78,1% (127,1 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2025.

En considérant une reprise de l'activité du marché immobilier au niveau d'avant crise (2022) associée à un effet de rattrapage substantiel ainsi qu'au relèvement permanent du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » à 40.000 euros, les droits d'enregistrement devraient progresser de 25,2% (73,1 millions d'euros) en 2027. Compte tenu de la mesure susmentionnée et d'un retour à une croissance normale, les prévisions pluriannuelles affichent une augmentation relativement stable pour les années 2028 et 2029 (6,1% en moyenne).

52 Loi du 3 juillet 2025 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.

53 Les déchets fiscaux mentionnés concernent uniquement les droits d'enregistrement.

54 N°18 – Septembre 2025 « Le Logement en chiffres ».

5.3.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés

I. Cadre législatif et fiscal du tabac

Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le tabagisme demeure aujourd'hui l'un des plus grands défis de santé publique à l'échelle mondiale. L'usage du tabac ne se limite pas à la cigarette traditionnelle mais englobe également les produits assimilés aux tabacs manufacturés tels que le tabac chauffé, les sachets de nicotine ou encore la cigarette électronique, dont la consommation progresse particulièrement chez les jeunes. Malgré les efforts déployés par de nombreux pays, le tabagisme continue de provoquer des millions de décès chaque année et de peser lourdement sur les systèmes de santé.

En 2025, on estime à environ 1,2 milliard le nombre d'adultes consommant du tabac dans le monde. Chaque année, plus de 7 millions de personnes meurent directement de la consommation de tabac, tandis qu'environ 1,6 million de non-fumeurs décèdent des suites du tabagisme passif. A l'échelle mondiale, la prévalence du tabagisme chez les adultes, qui s'élevait à 22,3% en 2020, devrait descendre à environ 19,8% en 2025. Si la tendance générale est à la baisse, certaines régions continuent à être fortement touchées.

En Europe, la proportion de fumeurs demeure parmi les plus élevées du monde, avoisinant encore les 25%. Ce constat souligne que, malgré les politiques de santé ambitieuses mises en place dans plusieurs Etats membres de l'Union européenne (UE), le tabagisme reste profondément ancré dans les habitudes sociales et culturelles. S'y ajoute que la lutte contre le tabac se heurte aujourd'hui à une double problématique. Alors que la consommation de cigarettes en paquets reste stable depuis 2020, les produits assimilés gagnent en popularité, notamment auprès des jeunes. Ces produits sont souvent perçus, à tort, comme moins dangereux, alors qu'ils entretiennent une dépendance à la nicotine et constituent une porte d'entrée vers la consommation des tabacs manufacturés. Les industriels du tabac exploitent cette tendance à travers des stratégies marketing ciblées, via les réseaux sociaux, des emballages attractifs et des saveurs variées, rendant ces produits particulièrement séduisants pour les adolescents et les jeunes adultes.

Bien que des progrès importants aient été réalisés au cours des dernières décennies, notamment grâce aux campagnes de sensibilisation, à l'augmentation des taxes sur le tabac et à l'interdiction de la publicité dans la plupart des pays européens, les objectifs fixés par l'OMS, qui prévoyaient une réduction de 30% de la prévalence du tabagisme entre 2010 et 2025, semblent difficiles à atteindre, tandis que la perspective d'une génération sans tabac d'ici 2040, avec une proportion de fumeurs inférieur à 5%, reste encore ambitieuse.

Le tabagisme ne se limite pas à une question de santé individuelle. Il a également d'importantes répercussions économiques, tant en dépenses de santé publique qu'en perte de productivité liée aux maladies et aux décès prématurés. Selon les estimations de l'OMS, les coûts économiques mondiaux liés au tabac se chiffrent à plusieurs centaines de milliards de dollars chaque année, grevant les budgets nationaux et ralentissant la croissance économique.

En somme, malgré des progrès notables à l'échelle mondiale et européenne, le tabagisme continue de représenter une menace persistante qui nécessite des politiques fermes, une prévention renforcée et un engagement collectif pour protéger non seulement les adultes d'aujourd'hui, mais aussi les jeunes générations de demain.

Dans ce contexte, l'UE continue d'adapter son cadre réglementaire afin de répondre à l'évolution des comportements de consommation et aux nouveaux défis posés par les produits assimilés au tabac. Dans cette optique, la Commission européenne a proposé en juillet 2025 une révision de la directive 2011/64/UE sur la fiscalité du tabac, visant à harmoniser les accises entre les Etats membres, à mieux encadrer les produits alternatifs tels que les cigarettes électroniques et les sachets de nicotine, et à renforcer la cohérence des politiques de santé publique au sein de l'UE. Cette réforme marque une étape importante dans la stratégie européenne de lutte contre le tabagisme.

La Cour présente ci-après une analyse approfondie de la réforme relative à la fiscalité du tabac et des produits nicotiniques, proposée par la Commission européenne. Cette partie examine la directive actuellement en vigueur, les motifs ayant conduit à sa révision et les principales modifications envisagées, ainsi que le calendrier d'adoption et les dispositions transitoires prévues.

Cadre de la révision de la directive 2011/64/UE relative à la taxation du tabac

Cette réforme s'inscrit dans un cadre plus large qui est celui des engagements internationaux pris par l'Union européenne (UE) et ses Etats membres au titre de la Convention-cadre de l'OMS pour la

lutte antitabac (CCLAT), entrée en vigueur en 2005. Cette convention, premier traité mondial de santé publique, recommande le recours aux politiques de prix et de fiscalité comme instruments essentiels pour réduire la consommation de tabac, en particulier chez les jeunes.

Conformément à la Convention-cadre pour la lutte antitabac, l'OMS a lancé le programme « MPOWER » en 2008 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.

A ce jour, plus de la moitié des pays du monde ont mis en œuvre au moins une des mesures du dispositif « MPOWER » à son niveau le plus élevé, couvrant ainsi près de 40% de la population mondiale, soit environ 2,8 milliards de personnes. Parmi ces mesures, l'augmentation des taxes sur le tabac est reconnue comme l'un des leviers les plus efficaces de la lutte antitabac.

La révision de la directive 2011/64/UE s'inscrit également dans le Plan européen de lutte contre le cancer (Europe's Beating Cancer Plan, 2021) qui fixe l'objectif ambitieux d'une « génération sans tabac » et de réduire la prévalence du tabagisme à moins de 5% de la population d'ici 2040. La fiscalité du tabac est identifiée dans ce plan comme un instrument essentiel de prévention, au même titre que la réglementation des produits.

La Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT)

La Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac est le premier traité international négocié sous les auspices de l'OMS. Adoptée par l'Assemblée mondiale de la Santé le 21 mai 2003, elle est entrée en vigueur le 27 février 2005 et compte 182 parties. La CCLAT reconnaît la fiscalité comme l'un des outils les plus efficaces pour réduire la demande et la consommation des produits du tabac. L'article 6 de la Convention, consacré aux « *Mesures financières et fiscales visant à réduire la demande de tabac* » repose sur le principe du prix du tabac qui influence directement les comportements de consommation, en particulier chez les jeunes et les populations à revenu modeste, plus sensibles aux variations de prix. L'objectif est d'encourager les Etats membres à adopter des politiques fiscales cohérentes qui contribuent à diminuer l'accessibilité du tabac tout en soutenant les politiques de santé publique.

L'article 6 appelle les Etats à augmenter régulièrement les taxes sur les produits du tabac afin d'en accroître le prix réel, à éviter les disparités excessives entre produits pour limiter les transferts de consommation, et à assurer la transparence des politiques fiscales en publiant les taux, la structure des taxes et les recettes générées. Il ne fixe pas de taux minimal obligatoire, mais oriente les politiques nationales à travers les lignes directrices adoptées par la Conférence des Parties (COP, organe directeur de la CCLAT), qui précisent les bonnes pratiques en matière de fiscalité. Ces lignes directrices, adoptées en 2010, recommandent notamment que les taxes représentent au moins 70% du prix de vente au détail, que les systèmes fiscaux soient simplifiés et que les hausses de taxes soient régulières, prévisibles et indexées sur l'inflation et la croissance économique. Les Etats sont également encouragés à consacrer une partie des recettes issues du tabac au financement de programmes de prévention, de sevrage et de renforcement des systèmes de santé.

La Convention prévoit aussi, à travers son article 21, un mécanisme de suivi et de coopération internationale. Les Parties doivent transmettre régulièrement des rapports au Secrétariat de la CCLAT afin d'évaluer les progrès réalisés et de partager leurs expériences. Cette coopération vise à améliorer la cohérence des politiques fiscales, à prévenir les effets indésirables tels que la contrebande ou la substitution de produits, et à soutenir les pays disposant de ressources administratives limitées.

Ainsi, l'article 6 de la CCLAT demeure un pilier central de la lutte mondiale contre le tabagisme, en plaçant la fiscalité au cœur des politiques de santé publique. Cette approche s'inscrit dans la dynamique actuelle de révision de la fiscalité européenne du tabac proposée en juillet 2025, dont l'ambition est de renforcer la cohérence entre les engagements internationaux, les politiques fiscales et l'objectif d'une génération sans tabac d'ici 2040.

Plan européen de lutte contre le cancer

La révision de la directive européenne sur la taxation du tabac s'inscrit également dans le cadre du Plan européen de lutte contre le cancer (Europe's Beating Cancer Plan), adopté en 2021 et actualisé en date du 4 février 2025. Ce plan constitue la stratégie phare de l'Union européenne pour réduire l'incidence du cancer et promouvoir la santé publique, en visant une « génération sans tabac » d'ici 2040, où moins de 5% de la population consommerait du tabac. Dans cette perspective, la fiscalité apparaît comme un instrument central de prévention, complémentaire aux mesures réglementaires et éducatives prévues par le plan. En harmonisant la taxation du tabac et des produits assimilés à l'échelle européenne, la Commission européenne cherche à réduire les écarts de prix entre Etats membres, à limiter le commerce transfrontalier et à garantir que la fiscalité serve pleinement les objectifs de santé publique de l'UE. Cette approche intégrée vise à assurer une meilleure cohérence entre les politiques fiscales, les engagements internationaux inscrits dans la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac et les objectifs sanitaires du plan européen, affirmant le rôle central de la fiscalité dans la stratégie de prévention du cancer.

Directive 2011/64/UE

La directive 2011/64/UE du Conseil de l'Union européenne du 21 juin 2011 fixe la structure et les taux minimaux d'accises applicables au tabac manufacturé. Elle impose que chaque Etat membre applique une composante spécifique (montant fixe par unité) et une composante ad valorem (pourcentage du prix de vente maximal) pour les cigarettes, afin de garantir l'efficacité de la fiscalité comme levier de santé publique. Depuis le 1^{er} janvier 2014, le taux d'accise global (spécifique + ad valorem, hors TVA) doit représenter au minimum 60% du prix moyen pondéré (WAP, Volume-Weighted Average Price) et ne peut être inférieur à 90 euros par 1.000 cigarettes. En ce qui concerne le tabac à rouler, le minimum est fixé à 50% du prix de vente moyen ou 60 euros le kilo.

Ces taux minimaux fixés par la directive, inchangés depuis plus d'une décennie, sont aujourd'hui considérés comme obsolètes. Dans la plupart des Etats membres, la fiscalité appliquée dépasse largement les seuils planchers, ce qui met en évidence le décalage entre la législation actuellement en vigueur et la réalité du marché.

La directive actuelle présente en outre une lacune puisqu'elle ne couvre pas les nouveaux produits nicotiques tels que les cigarettes électroniques, le tabac chauffé ou les sachets de nicotine, ce qui crée des distorsions fiscales et favorise une consommation alternative échappant largement à l'imposition.

En conséquence, la Commission européenne a engagé une révision de la directive sur la taxation du tabac, afin d'adapter le cadre fiscal à l'évolution du marché, à l'émergence de nouveaux produits nicotiques et au contexte international. Cette proposition de réforme a pour objectif d'abroger la directive actuellement en vigueur et de la remplacer par un nouvel instrument législatif plus cohérent et actualisé.

La Commission justifie cette initiative par plusieurs facteurs convergents. Elle répond avant tout à une exigence de santé publique. La réalisation de l'objectif établi dans le Plan de lutte contre le cancer, consistant à ramener la proportion de fumeurs à moins de 5% de la population d'ici 2040, exige que la fiscalité retrouve un rôle central et pleinement efficace au sein de la politique antitabac. En renforçant la cohérence du cadre fiscal, la Commission entend soutenir l'ambition d'une génération sans tabac au sein de l'UE.

Parallèlement, la réforme vise à lutter contre la fraude et le commerce illicite. L'utilisation croissante du tabac brut dans la fabrication illégale de produits du tabac justifie son assujettissement au régime des accises, même à taux nul, afin d'assurer une meilleure traçabilité. Le suivi des mouvements sera renforcé grâce au système EMCS (Excise Movement and Control System), la plateforme européenne dédiée au contrôle des produits soumis à accise.

Proposition de directive COM(2025)580

La proposition de refonte prévoit plusieurs évolutions majeures. En ce qui concerne les cigarettes, le taux d'accise global minimum passerait de 90 euros à environ 215 euros pour 1.000 unités, tandis que le ratio de taxation serait relevé de 60% à 63% du prix moyen de vente au détail. Le tabac à rouler suivrait la même logique, avec un taux plancher porté également à environ 215 euros par kilogramme et une imposition fixée à 62% du prix de référence. La réforme étend en outre, pour la première fois,

le dispositif fiscal aux nouveaux produits nicotiques tels que les cigarettes électroniques, le tabac chauffé ou les sachets de nicotine, en prévoyant une introduction progressive des taux minimaux selon un calendrier par étapes afin de laisser aux marchés le temps de s'adapter. Enfin, le tabac brut constituerait une nouvelle catégorie soumise au régime des accises avec un taux minimal nul, mais accompagné d'une obligation stricte de traçabilité des flux via le système EMCS, dans le but de renforcer la lutte contre la fraude.

L'entrée en vigueur de la réforme devra être validée à l'unanimité par le Conseil de l'UE, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social européen. Elle est prévue pour le 1^{er} janvier 2028, ce délai devant permettre aux administrations fiscales d'ajuster leurs systèmes de perception et de contrôle et aux opérateurs économiques, fabricants comme distributeurs, d'adapter leurs chaînes logistiques et leurs stratégies tarifaires. Cette mise en œuvre différée traduit aussi la complexité du compromis recherché entre Etats membres, certains plaidant pour des hausses rapides tandis que d'autres défendent une progression plus graduelle.

La proposition prévoit par ailleurs une période transitoire de quatre ans, soit jusqu'à la fin de 2032, destinée à faciliter la convergence progressive vers les nouveaux taux minimaux. Cette transition concerne en premier lieu les produits nouvellement couverts, tels que les cigarettes électroniques, le tabac chauffé ou les sachets de nicotine, pour lesquels les Etats membres disposeront de plusieurs étapes de relèvement, notamment en 2028, 2030 et 2032. Elle s'adresse également aux pays dont la fiscalité est encore très éloignée des futurs seuils européens, comme la Bulgarie, la Roumanie et le Luxembourg.

En replaçant la fiscalité au centre de sa stratégie de santé publique, la Commission européenne établit une continuité claire entre cette réforme, les obligations découlant de la CCLAT et les objectifs du Plan européen de lutte contre le cancer. L'approche observée confirme le rôle déterminant de la taxation dans la réduction durable du tabagisme et dans la réalisation de l'ambition d'une « génération sans tabac » à l'horizon 2040.

II. Analyse comparative des politiques fiscales et des taux de tabagisme dans l'UE

Dans ce qui suit, la Cour présente une comparaison entre plusieurs Etats membres de l'Union européenne et le Royaume-Uni, visant à mettre en évidence les écarts de prévalence du tabagisme ainsi que les différences observées dans les politiques fiscales. Cette analyse s'inscrit dans la perspective des objectifs européens de réduction du tabagisme et de l'ambition d'une « génération sans tabac » d'ici 2040.

France

En 2025, la France poursuit une politique de lutte contre le tabagisme inscrite dans une stratégie de santé publique de long terme, structurée autour du Programme national de lutte contre le tabac 2023-2027 (PNLT). Ce plan ambitieux vise à construire une « génération sans tabac » d'ici 2032, en s'appuyant sur un ensemble cohérent de mesures fondées sur la prévention, la fiscalité et la régulation du marché.

Le PNLТ constitue une étape déterminante dans la mise en œuvre de cet objectif. Il fixe des cibles précises, notamment la réduction de la prévalence du tabagisme quotidien à 20% d'ici 2027 parmi les adultes âgés de 18 à 75 ans, et l'atteinte d'un taux inférieur à 5% en 2032. Cette perspective ferait des enfants nés depuis 2014 la première génération d'adultes non-fumeurs.

La fiscalité demeure le levier principal de la stratégie française. Depuis 2017, une trajectoire d'augmentation progressive des droits d'accise et du prix du paquet de cigarettes a été instaurée, mesure reconnue comme l'un des instruments les plus efficaces pour réduire la consommation. En 2025, le prix moyen d'un paquet de vingt cigarettes s'établit à 12,75 euros et atteindra 13 euros en 2027. Cette politique fiscale a permis une baisse de près de quatre millions du nombre de fumeurs quotidiens depuis 2014. La proportion de fumeurs est passée de 28,6% en 2014 à 18% en 2024, témoignant de l'efficacité des hausses successives des droits d'accise menées dans le cadre d'une démarche volontariste de santé publique.

La France a également renforcé ses mesures de prévention et d'encadrement des comportements à risque. Depuis le 1^{er} juillet 2025, il est interdit de fumer dans plusieurs espaces publics extérieurs, notamment les parcs, jardins, plages, abribus, abords des écoles et équipements sportifs, afin de limiter l'exposition au tabac et de protéger les plus jeunes. La 10^e édition du « Mois sans tabac », organisé du 1^{er} au 30 novembre 2025 par le ministère de la Santé et Santé publique France, s'inscrit dans cette

dynamique. Ce dispositif national propose un accompagnement gratuit et personnalisé aux fumeurs souhaitant arrêter pendant 30 jours, avec pour objectif d'encourager un sevrage durable.

Par la combinaison d'une fiscalité dissuasive, d'une réglementation renforcée et d'une politique de prévention soutenue, la France consolide ainsi sa trajectoire vers une « génération sans tabac » et confirme l'efficacité d'une approche globale et continue en matière de santé publique.

Belgique

La Belgique déploie une stratégie interfédérale pour une « génération sans tabac ». Ce programme, qui couvre la période 2022 à 2028, vise une baisse marquée de la consommation chez l'ensemble de la population et prépare l'atteinte d'un niveau très faible de prévalence à l'horizon 2040. En 2025, la proportion de fumeurs dans la population est estimée à 13,5%, un niveau en recul par rapport aux années précédentes.

Le cadre d'action combine hausses d'accises, mesures de prévention et restrictions renforcées sur les produits nicotiniques avec notamment l'interdiction de la vente des cigarettes électroniques jetables entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025, mesure présentée comme une première au sein de l'UE et adossée à des objectifs de protection de la jeunesse et de l'environnement. Depuis le 1^{er} avril 2025, il est également interdit d'exposer des cigarettes et cigarettes électroniques dans les magasins. A compter de cette même date, les supermarchés d'une surface supérieure à 400 mètres carrés ne peuvent plus proposer de produits du tabac à la vente.

La hausse continue des taxes sur les produits du tabac fait également partie intégrante de cette campagne. Sur la période récente, les autorités ont engagé un renforcement progressif de la fiscalité du tabac avec des relèvements de prix en 2024 et 2025 destinés à réduire l'accessibilité financière des tabacs manufacturés. Le prix moyen d'un paquet standard de vingt cigarettes se situe actuellement à environ 11,50 euros.

Allemagne

L'Allemagne intensifie ses efforts de lutte contre le tabagisme par la mise en œuvre de nouvelles mesures législatives et de prévention. A compter du 1^{er} juillet 2025, il est interdit de fumer dans de nombreux espaces publics extérieurs, tels que les parcs, les abribus et les abords des établissements scolaires, dans le but de réduire l'exposition au tabac dans les lieux fréquentés par le grand public. En parallèle, une loi adoptée en février 2025 a interdit la vente de cigarettes électroniques jetables, marquant une première avancée significative dans la lutte contre les produits nicotiniques.

Des discussions sont également en cours concernant l'interdiction de fumer dans les véhicules en présence d'enfants ou de femmes enceintes, dans une logique de protection accrue de la santé des populations vulnérables. Malgré ces progrès, le pays demeure confronté à un taux de tabagisme élevé, estimé à plus de 28% de la population adulte, ce qui le place encore loin de son objectif de réduction à moins de 5% d'ici 2040. Le prix moyen d'un paquet de vingt cigarettes s'établit actuellement à environ 8,70 euros, un niveau inférieur à celui observé dans plusieurs Etats membres voisins, traduisant une fiscalité moins dissuasive.

En 2025, l'Allemagne figure parmi les Etats européens les moins avancés en matière de réglementation et de prévention du tabagisme. Cette situation a conduit à un débat national relancé par la publication de l'étude DEBRA (Deutsche Befragung zum Rauchverhalten), qui a mis en évidence la persistance d'une consommation élevée de tabac. Dans ce contexte, l'Institut de Recherche sur les Addictions (ISFF) de l'Université des Sciences Appliquées de Francfort a organisé sa septième conférence annuelle consacrée à la réduction des risques liés au tabac, réunissant chercheurs, experts en santé publique et acteurs associatifs européens. Les échanges ont porté sur la nécessité de repenser les stratégies de lutte antitabac et de promouvoir des approches plus innovantes pour réduire durablement le tabagisme en Allemagne.

Pays-Bas

En 2025, les Pays-Bas poursuivent une politique particulièrement ambitieuse de lutte contre le tabagisme, inscrite dans une stratégie à long terme visant à réduire de manière significative la prévalence du tabagisme d'ici 2040. Le pays a engagé une trajectoire de hausses annuelles des droits d'accise sur le tabac, qui ont porté le prix moyen d'un paquet de vingt cigarettes à environ 11,00 euros en 2025. Cette politique tarifaire s'accompagne d'un plan de hausse progressive des prix, prévoyant d'atteindre

un prix compris entre 30,00 et 47,00 euros à l'horizon 2040. Ce seuil correspond aux coûts médicaux et sociaux qu'engendre le tabagisme. L'objectif est de rendre le tabac financièrement inaccessible pour la majorité de la population et de dissuader toute initiation, notamment chez les jeunes.

Les autorités néerlandaises ont également renforcé le cadre réglementaire entourant la vente et la consommation de tabac. Depuis 2024, la vente de produits du tabac est interdite dans les supermarchés et réservée aux bureaux de tabac spécialisés. Il est interdit de fumer dans les parcs, sur les plages et à proximité des arrêts de transport en commun, afin de réduire l'exposition au tabac dans l'espace public. Parallèlement, le gouvernement a adopté des mesures ciblant les nouveaux produits nicotiniques fortement dosés, destinés à contourner la réglementation, et plaide pour un renforcement du cadre législatif européen en la matière.

Le cadre légal s'applique aussi aux cigarettes électroniques. La vente de ces produits est strictement encadrée depuis le 1^{er} janvier 2024. Les arômes attractifs tels que les saveurs fruitées ou sucrées sont interdits, la publicité est fortement restreinte et la vente est limitée aux détaillants agréés tenus de vérifier l'âge des acheteurs.

Les résultats de cette politique sont déjà perceptibles. En 2025, la part des fumeurs dans la population a reculé à 11%, confirmant l'efficacité de la combinaison entre fiscalité dissuasive, restrictions de vente et campagne de sensibilisation. Les Pays-Bas figurent désormais parmi les pays européens les plus avancés dans la mise en œuvre des mesures de lutte antitabac préconisées par l'OMS. Le pays a atteint le niveau maximal d'application des six mesures « MPOWER », qui incluent la surveillance, la protection contre la fumée, le soutien au sevrage, les avertissements sanitaires, l'interdiction de la publicité et l'augmentation des taxes.

L'expérience néerlandaise illustre la cohérence d'une stratégie intégrée mobilisant les pouvoirs publics, la société civile et les organisations de santé. Elle témoigne d'un engagement politique fort et d'une volonté d'inscrire la réduction du tabagisme dans une perspective durable, faisant des Pays-Bas un modèle de référence au sein de l'UE en matière de lutte antitabac.

Royaume-Uni

La prévalence du tabagisme au Royaume-Uni est estimée à environ 13% de la population adulte en 2025. Le gouvernement britannique s'est fixé un objectif particulièrement ambitieux consistant à réduire ce taux à moins de 5% d'ici 2030, dans la perspective d'une « génération sans tabac ». Pour atteindre cette cible, le Royaume-Uni a adopté une série de mesures législatives inédites. Un projet de loi approuvé par la Chambre des communes prévoit l'interdiction progressive de la vente de tabac à toute personne née après 2009. Cette mesure, dite « interdiction générationnelle », fera évoluer chaque année l'âge minimum légal d'achat, rendant à terme impossible l'accès au tabac pour les générations futures.

Parallèlement, le pays renforce ses restrictions sur la consommation et la vente de produits nicotiniques. Depuis le 1^{er} juin 2025, la vente de cigarettes électroniques jetables est interdite afin de lutter contre la progression du vapotage chez les jeunes et de prévenir le risque de dépendance à la nicotine. De nouvelles interdictions de fumer dans les espaces publics extérieurs, notamment aux abords des écoles, des hôpitaux et des aires de jeux, sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2025.

Le Royaume-Uni maintient également une fiscalité élevée sur les produits du tabac, avec un prix moyen du paquet de cigarettes estimé à 18 euros en 2025. Cette politique tarifaire s'inscrit dans une logique de santé publique visant à décourager la consommation, en particulier parmi les jeunes et les publics vulnérables.

Ces mesures s'intègrent dans une stratégie globale de long terme fondée sur la prévention, la fiscalité et la régulation des produits nicotiniques. En combinant interdiction générationnelle, prix dissuasifs et encadrement renforcé du marché, le Royaume-Uni se positionne parmi les pays les plus avancés d'Europe en matière de lutte antitabac.

Irlande

L'Irlande poursuit une politique antitabac ambitieuse fondée sur une combinaison d'initiatives législatives, fiscales et de prévention. Le gouvernement examine actuellement une proposition visant à relever l'âge légal d'achat du tabac de dix-huit à vingt et un ans et prévoit de nouvelles restrictions concernant la vente de certains produits du tabac et des cigarettes électroniques, ainsi qu'un élargissement des zones sans fumée.

Pionnière en matière de lutte contre le tabagisme, dès le 29 mars 2004, l'Irlande est devenue le premier pays européen à interdire de fumer dans les lieux publics fermés et sur les lieux de travail, y compris les bars, restaurants, clubs et véhicules professionnels. Cette législation, parmi les plus strictes au monde, a inspiré de nombreux autres Etats européens.

En 2013, la stratégie nationale « Tobacco-Free Ireland » a fixé l'objectif clair de ramener la proportion de fumeurs à moins de 5% de la population. Pour y parvenir, les autorités ont mis en œuvre une série de mesures continues, notamment l'augmentation régulière des taxes sur les produits du tabac afin d'en limiter l'accessibilité économique et de décourager la consommation.

La prévalence du tabagisme est estimée à 15% de la population adulte en 2025. Le prix moyen d'un paquet standard de vingt cigarettes s'établit à 18,95 euros, confirmant le maintien d'une fiscalité parmi les plus élevées d'Europe. Par son approche cohérente et de long terme, l'Irlande demeure l'un des pays les plus engagés du continent dans la perspective d'une « génération sans tabac ».

Suède

La Suède se distingue comme pionnière dans la lutte contre le tabagisme. Avec un taux de fumeurs d'environ 5% en 2025, le plus faible d'Europe, le pays est en passe de devenir le premier Etat européen à atteindre le statut de pays non-fumeur. Ce résultat s'explique par une série de politiques publiques cohérentes et de mesures gouvernementales mises en œuvre au cours des dernières années.

L'un des piliers de cette stratégie a consisté à restreindre l'accès aux produits du tabac. La vente est désormais limitée aux détaillants agréés, enregistrés auprès des autorités municipales, soumis à des obligations strictes en matière de vérification de l'âge et de limitation de la visibilité des produits. Ces réglementations ont considérablement réduit la disponibilité du tabac, contribuant à un changement culturel profond dans les comportements et les perceptions liés au tabagisme.

Parallèlement, la Suède a renforcé son arsenal législatif par l'interdiction de fumer dans de nombreux espaces publics et par une politique fiscale dissuasive reposant sur l'augmentation régulière des taxes. Ces mesures ont rendu les produits du tabac moins abordables, en particulier pour les jeunes, et ont favorisé une réduction durable de la consommation. Le prix moyen d'un paquet de cigarettes se situe à environ 7,20 euros en 2025.

Ce recul remarquable du tabagisme résulte d'un effort constant et de long terme, articulé autour de politiques de santé publique cohérentes et déterminées. L'expérience suédoise illustre comment une approche intégrée, associant réglementation, fiscalité et prévention, peut transformer les comportements et faire évoluer les normes sociales, constituant ainsi une référence au niveau européen et international en matière de lutte antitabac.

Danemark

En 2025, le Danemark se distingue par l'un des taux de tabagisme les plus faibles de l'UE, estimé à environ 14% de la population adulte. Le pays poursuit une politique antitabac particulièrement volontariste, articulée autour d'un ensemble de mesures destinées à réduire la consommation de tabac et de produits nicotiques. Les autorités danoises ont notamment adopté une disposition interdisant la vente de produits contenant de la nicotine aux personnes nées après 2010, mesure emblématique d'une stratégie de prévention à long terme visant à instaurer une « génération sans tabac ». Le prix moyen d'un paquet de vingt cigarettes s'élève à 10,70 euros en 2025, traduisant le maintien d'une fiscalité élevée conçue comme levier de santé publique. Les autorités sanitaires poursuivent activement l'objectif de réduire les méfaits liés au tabac et à la nicotine.

Finlande

En 2025, la Finlande a renforcé sa politique de lutte contre le tabagisme dans la perspective d'atteindre son objectif d'une société sans tabac à l'horizon 2030. Le pays s'est fixé pour ambition d'éliminer presque totalement la consommation de tabac au sein de la population, en s'appuyant sur une stratégie particulièrement stricte à l'égard des produits du tabac traditionnels. Cette politique repose sur une fiscalité dissuasive, des interdictions de fumer étendues dans les espaces publics, des campagnes de prévention soutenues ainsi que sur des hausses régulières de la taxation du tabac. En 2025, la prévalence du tabagisme est estimée à 16% de la population adulte. Le prix moyen d'un paquet de cigarettes s'établit autour de 11,00 euros, confirmant le maintien d'un cadre fiscal élevé destiné à décourager la consommation.

Les écarts observés entre les Etats membres soulignent la nécessité d'une coordination renforcée des politiques fiscales et de santé publique à l'échelle européenne. L'harmonisation progressive des taux d'accises et l'intégration des nouveaux produits nicotiniques dans le cadre réglementaire commun constituent des leviers essentiels pour éviter les distorsions de marché et garantir l'efficacité des stratégies nationales. Seule une action concertée et cohérente permettra d'accélérer la réduction du tabagisme au sein de l'Union et de concrétiser l'objectif partagé d'une « génération sans tabac » à l'horizon 2040.

Luxembourg : La politique de lutte contre le tabagisme et la fiscalité du tabac

Après l'examen du cadre européen et des stratégies nationales menées par plusieurs Etats membres, la présente partie se concentre sur la situation du Luxembourg, où la politique de lutte contre le tabagisme demeure insuffisamment structurée et encore largement influencée par les considérations budgétaires liées aux recettes fiscales du tabac.

Au Luxembourg, le Plan national de lutte contre le tabagisme (PNLT) 2016-2020 est arrivé à échéance sans qu'un nouveau programme ait été adopté. Le plan prévoyait la réalisation d'une évaluation externe finale en 2020 afin de dresser un bilan des résultats atteints, d'identifier les lacunes et de définir les priorités pour la période suivante. A ce jour, aucune évaluation n'a été publiée et aucun nouveau plan n'a été annoncé, laissant un vide stratégique dans la politique nationale de lutte contre le tabagisme.

L'accord de coalition 2023-2028 prévoit que l'ensemble des programmes nationaux feront l'objet d'un contrôle de qualité et d'une analyse d'efficience, et qu'ils seront éventuellement prolongés en fonction des résultats de cette évaluation. Toutefois, aucune mention spécifique n'est faite concernant la relance du PNLT, alors même que la consommation de tabac, surtout chez les jeunes, demeure un problème de santé publique.

La Cour relève qu'un véritable programme national de lutte contre le tabagisme doit reposer sur une vision claire et transparente, une coordination effective et un suivi régulier des progrès accomplis. Il doit comporter des objectifs quantifiés, des indicateurs de performance, ainsi qu'un dispositif d'évaluation continue. Or, le dispositif actuel repose davantage sur une approche réactive que sur une stratégie proactive, en raison notamment de la forte dépendance du pays à ses recettes fiscales issues de la vente des tabacs manufacturés. Cette dépendance structurelle influence la position nationale dans les débats européens à l'égard de la révision de la fiscalité du tabac proposée par la Commission européenne, en invoquant la difficulté de compenser à court terme une baisse potentielle des recettes. En défendant ainsi des considérations budgétaires, le Luxembourg se trouve en décalage avec les objectifs européens de santé publique et les engagements internationaux pris dans le cadre de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (le Luxembourg a ratifié la Convention le 30 juin 2005).

Lors de la présentation du projet de budget pour l'exercice 2026, le ministre des Finances a annoncé une augmentation de 5,74% des accises sur les cigarettes et de plus de 6% sur le tabac à fumer. Selon les autorités, cette mesure vise à la fois des objectifs de santé publique et de rendement budgétaire. Comme le précisait un article publié sur le site de la Chambre des députés le 11 octobre 2024, l'intention affichée est de renchérir les paquets les plus accessibles, afin de dissuader notamment les jeunes tout en générant des recettes supplémentaires. Ainsi, à partir de 2026, le prix du paquet le moins cher devrait passer de 5,50 euros à 5,80 euros, tandis qu'un paquet de 50 grammes de tabac à fumer augmentera d'environ 40 centimes. 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 demeure modeste et constitue une initiative ponctuelle plutôt qu'une stratégie de lutte à moyen terme contre le tabagisme.

Contrairement aux Etats qui intègrent la fiscalité du tabac dans une approche globale de santé publique, la mesure annoncée ne s'inscrit pas dans un cadre pluriannuel ni dans une logique de suivi d'objectifs mesurables. Elle risque dès lors d'avoir un impact limité sur la consommation, particulièrement dans un contexte transfrontalier où les différentiels de prix restent importants.

L'augmentation des accises contribue ainsi principalement au renforcement des recettes fiscales, sans constituer un instrument structuré de réduction de la demande.

La Cour estime que les recettes issues du tabac devraient être mises en perspective avec les coûts économiques qu'engendre le tabagisme, afin d'évaluer la soutenabilité à long terme de cette source de financement. Par ailleurs, la dépendance budgétaire aux accises sur le tabac pourrait poser un risque à

moyen terme dans un contexte européen où la Commission promeut l'objectif d'une « génération sans tabac » d'ici 2040.

En outre, la révision de la directive 2011/64/UE sur la taxation du tabac, dont les négociations ont débuté à la mi-septembre 2025, pourrait avoir un impact significatif sur les recettes budgétaires. Selon la version actuelle du texte, environ 15% des recettes issues du tabac pourraient être affectées aux ressources propres du budget de l'Union européenne. La réforme prévoit également un relèvement des taux d'imposition minimaux et une harmonisation progressive fondée sur le pouvoir d'achat, afin de réduire les disparités entre Etats membres. Dans la pratique, cela impliquerait pour le Luxembourg, compte tenu de son pouvoir d'achat élevé et de ses prix de tabac relativement bas, une augmentation substantielle des prix, estimée à environ 3,20 euros par paquet de vingt cigarettes.

Une planification financière à moyen et long terme suppose une sécurité de planification et un cadre budgétaire clair, permettant d'anticiper l'évolution des recettes et des coûts associés. Il s'agit également de définir des conditions-cadres stables pour guider les choix politiques et fiscaux en matière de tabac.

Or, cette vision d'ensemble fait actuellement défaut. L'approche luxembourgeoise reste trop focalisée sur la préservation des recettes à court terme, sans adaptation à un environnement économique et sanitaire en profonde mutation.

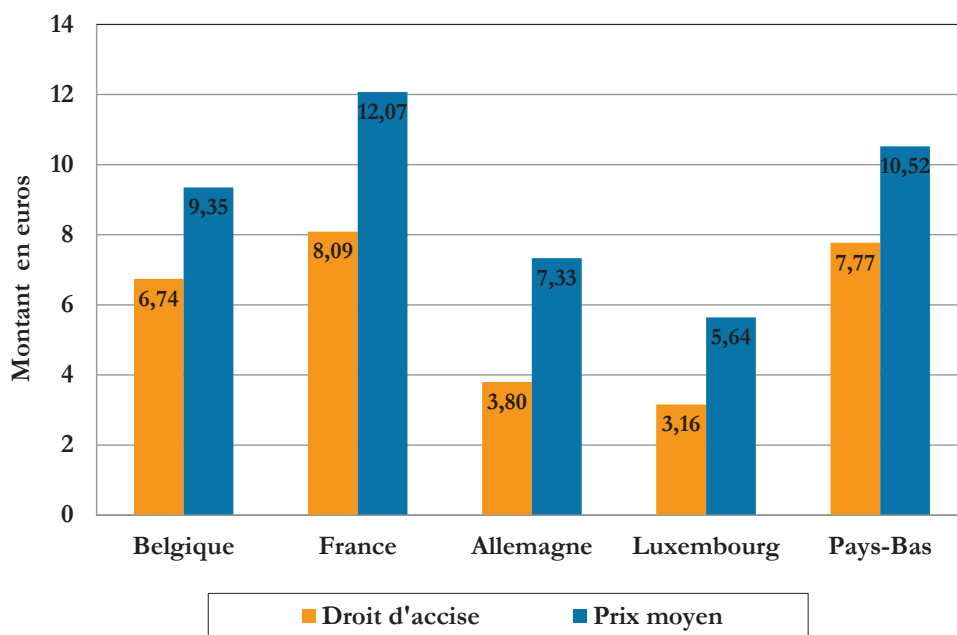
III. Progression des recettes relatives aux droits d'accises sur les tabacs manufacturés

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 1,8 milliard d'euros (montant TTC) pour l'exercice 2025. 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 graphique ci-dessous met en évidence de fortes disparités entre le Luxembourg et ses pays voisins en matière de taxation du tabac. En 2025, les droits d'accise par paquet de vingt cigarettes varient de manière significative, traduisant des choix nationaux distincts en matière de politique de santé publique et de fiscalité. Les pays comme la France et les Pays-Bas figurent par les Etats appliquant les niveaux d'accises les plus élevés, reflétant une stratégie volontariste de lutte contre le tabagisme fondée sur la hausse des prix.

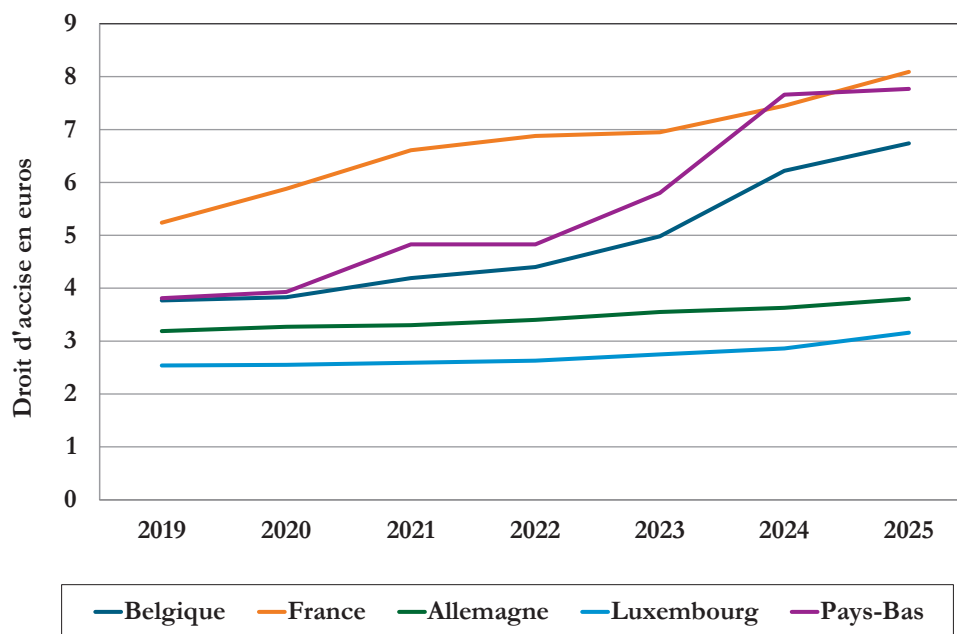
A l'inverse, le Luxembourg se situe en dernière position de ce comparatif, avec un niveau d'accise nettement inférieur aux pays voisins. Cet écart traduit une approche fiscale beaucoup plus modérée, qui contribue à maintenir un prix de vente final parmi les plus bas d'Europe. Une telle situation crée un différentiel de prix important avec les pays voisins, notamment la France et la Belgique, ce qui favorise les achats transfrontaliers.

Graphique 87 : Comparaison des droits d'accises et des prix moyens du tabac (2025) / paquet (20 cigarettes) – Pays voisins du Luxembourg



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

Graphique 88 : Évolution des droits d'accises sur le tabac / paquet (20 cigarettes) 2019-2025



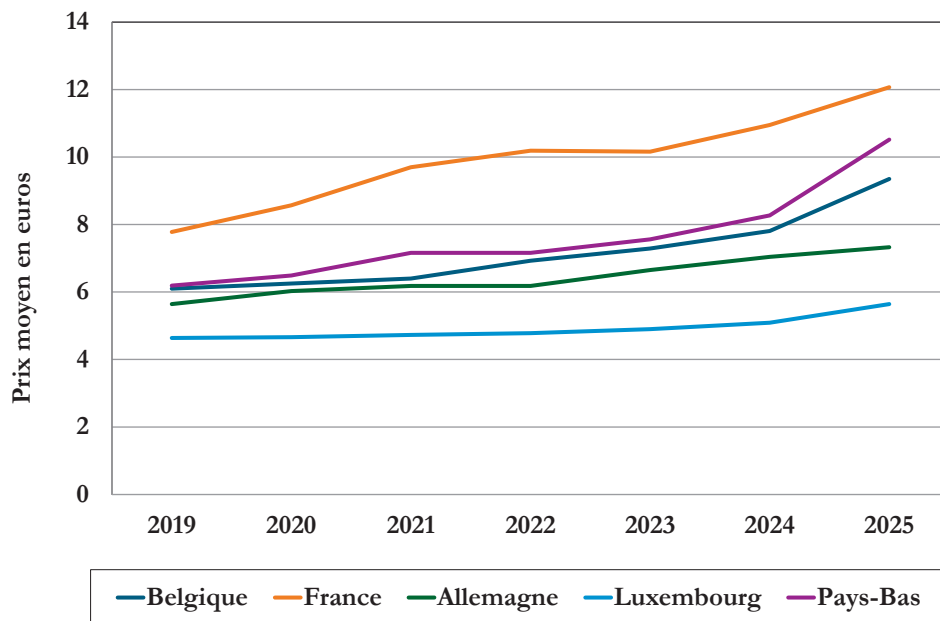
Source chiffres : Tax Foundation Europe (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Entre 2019 et 2025, les droits d'accises appliqués à un paquet de vingt cigarettes ont enregistré une progression notable, bien que d'ampleur variable selon les pays. La France et les Pays-Bas se distinguent par une augmentation particulièrement soutenue, leurs accises passant respectivement de 5,24 euros à 8,09 euros (+54%) et de 3,81 euros à 7,77 euros (+104%).

La Belgique suit une trajectoire similaire, avec une hausse de 3,77 euros à 6,74 euros (+79%), amorçant à partir de 2024 un rattrapage fiscal notable sur ses voisins les plus stricts. L'Allemagne, en revanche, demeure sur une progression modérée de 3,19 euros à 3,80 euros, soit une augmentation d'à peine 19%, confirmant une politique plus prudente en matière de taxation du tabac.

Le Luxembourg affiche une évolution très limitée, avec un passage de 2,54 euros à 3,16 euros (+24%). Cette faible progression maintient le pays à un niveau de fiscalité sensiblement inférieur à celui de ses partenaires frontaliers, consolidant sa position de territoire à prix attractif pour les fumeurs transfrontaliers.

Graphique 89 : Évolution des prix moyens du tabac / paquet
(20 cigarettes) 2019–2025



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

Les prix moyens de vente ont évolué de manière cohérente avec la fiscalité, bien qu'influencés par d'autres composantes du prix final (TVA, marges de distribution, positionnement des marques). La France demeure le pays où les prix sont les plus élevés, atteignant 12,07 euros par paquet en 2025 contre 7,78 euros en 2019 (+55%). Les Pays-Bas connaissent une hausse similaire, passant de 6,19 euros à 10,52 euros, soit +70%.

En Belgique, la dynamique est également soutenue. Le prix moyen du paquet s'établit à 9,35 euros en 2025, contre 6,10 euros en 2019 (+53%). L'Allemagne reste dans une zone intermédiaire avec 7,33 euros, et le Luxembourg conserve le niveau le plus bas, à 3,16 euros par paquet (+24% depuis 2019).

Ces écarts de prix, particulièrement marqués entre le Luxembourg et ses voisins immédiats, entretiennent des effets de report de consommation et de flux d'achats transfrontaliers.

L'analyse de la période met en évidence une tendance à la hausse généralisée des accises et des prix, mais sans réelle harmonisation fiscale entre les Etats membres. La France et les Pays-Bas se rapprochent du modèle de taxation élevé préconisé par l'OMS, tandis que l'Allemagne et le Luxembourg demeurent en retrait.

Cette divergence entretient des distorsions économiques et sanitaires au sein du marché intérieur, particulièrement perceptibles dans la Grande Région, où les écarts de prix entre le Luxembourg et ses voisins dépassent souvent 40%. Dans un contexte où la Commission européenne prépare la révision de la directive 2011/64/UE, ces disparités soulignent la nécessité d'un rééquilibrage fiscal progressif afin d'assurer la cohérence entre les politiques nationales et les objectifs européens de réduction du tabagisme.

La période 2019 à 2025 confirme la corrélation étroite entre l'intensité de la fiscalité et la baisse du tabagisme observée dans plusieurs pays. Les Etats ayant mis en œuvre les hausses les plus fortes (France, Pays-Bas, Belgique) sont aussi ceux où la prévalence du tabagisme a reculé le plus significativement. A l'inverse, la stabilité relative des accises au Luxembourg et en Allemagne contribue à maintenir des taux de consommation plus élevés et des recettes fiscales élevées, mais au prix de coûts sanitaires et économiques substantiels.

La Cour constate que le Luxembourg se distingue par des augmentations faibles et irrégulières, avec une approche essentiellement budgétaire de la fiscalité du tabac, sans véritable ancrage dans un cadre de lutte antitabac à moyen ou long terme. Ce contraste avec les politiques menées dans d'autres pays de l'Europe accentue l'écart de taxation et les disparités de prix au sein du marché intérieur.

Les achats transfrontaliers et le commerce illicite de tabac

Les écarts persistants de fiscalité et de prix du tabac entre les Etats membres de l'Union européenne entretiennent une dynamique d'achats transfrontaliers particulièrement marquée dans la Grande Région. Le Luxembourg, dont les prix demeurent sensiblement inférieurs à ceux pratiqués en France, en Belgique et en Allemagne, constitue un point d'approvisionnement privilégié pour les consommateurs frontaliers. Cette situation contribue à affaiblir l'efficacité des politiques nationales de lutte contre le tabagisme, notamment en France, où les autorités estiment que ces écarts de prix encouragent une part significative des achats parallèles de tabac.

Ces différences de prix au sein de l'UE, issues de fiscalités hétérogènes, nuisent à l'efficacité des politiques fiscales et de santé publique. Elles compromettent les efforts entrepris pour réduire le nombre de fumeurs et accompagner le sevrage tabagique. Consciente de ces effets, la France a inscrit dans son Programme national de lutte contre le tabac 2023–2027 plusieurs actions spécifiques à savoir l'action numéro 22, consacrée à la lutte contre le commerce illicite, et l'action numéro 24, visant à promouvoir au niveau européen une meilleure harmonisation de la fiscalité du tabac. Cette dernière prévoit de plaider pour la révision de la directive 2011/64/UE et de l'article 32 de la directive 2020/262, afin de réduire les écarts de prix et d'encadrer plus strictement les achats transfrontaliers.

En Allemagne, le prix moyen d'un paquet de cigarettes demeure relativement faible et se situe à un niveau proche de celui observé au Luxembourg. Cette tarification modérée s'explique notamment par la volonté des autorités allemandes de contenir le commerce transfrontalier illégal. Le trafic illicite de cigarettes, alimenté par des importations en provenance de pays à faible fiscalité comme la Pologne ou la République tchèque, crée une concurrence déloyale pour les fabricants et détaillants allemands respectueux de la législation. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral maintient une approche conservatrice dans l'évolution de ses droits d'accise. Selon les responsables de l'Administration des Douanes et Accises (ADA), cette position allemande réduit la marge de manœuvre du Luxembourg et explique en partie son niveau de taxation relativement bas.

Le commerce illicite de tabac repose sur une diversité d'acteurs et de structures. Il s'étend des particuliers achetant dans les pays limitrophes des quantités supérieures aux seuils autorisés, à des groupes organisés opérant des trafics de faible ampleur au niveau transfrontalier, jusqu'à des réseaux transnationaux sophistiqués et fortement structurés. Ces circuits parallèles rendent les produits du tabac plus accessibles et abordables, compromettant l'efficacité des politiques de santé publique et entraînant des pertes fiscales importantes pour les Etats, tout en contribuant au financement d'activités criminelles transnationales.

Le cadre européen applicable en matière de circulation de produits soumis à accise est fixé par la directive 2020/262 du 19 décembre 2019, qui définit les limites applicables pour les produits acquis par un particulier pour ses besoins propres et transportés d'un Etat membre à un autre. Ainsi, chaque personne peut ramener jusqu'à 800 cigarettes, 400 cigarillos, 200 cigares et 1 kg de tabac à fumer dans son pays d'origine.

La France avait néanmoins adopté, à compter de 2020, une réglementation plus restrictive limitant les importations intra-européennes à 200 cigarettes, 100 cigarillos, 50 cigares et 250 grammes de tabac à fumer. Cette mesure, jugée contraire au droit européen par le Conseil d'Etat dans une décision de 2024, a été abrogée par décret le 29 mars 2024. L'abolition de ces seuils pourrait encourager de nouveaux flux d'acheteurs français, y compris depuis des régions plus éloignées, et ainsi accroître les volumes de ventes réalisés au Luxembourg dans un avenir proche. Dans ce contexte, plusieurs députés français ont appelé à un renforcement de la coopération européenne afin de freiner le commerce parallèle, notamment celui en provenance du Luxembourg.

Le Luxembourg occupe une position singulière au sein de la Grande Région. Sa fiscalité modérée et ses prix de vente inférieurs à ceux des pays voisins font du Grand-Duché un point d'attraction pour les consommateurs frontaliers et un territoire exposé aux effets indirects du commerce parallèle.

La Cour souligne qu'une telle situation n'est pas soutenable à moyen terme. Elle appelle à une réévaluation du cadre fiscal et stratégique du tabac, afin d'assurer une meilleure cohérence avec les objectifs européens de santé publique et de lutte contre le commerce illicite. Une planification budgétaire à long terme, fondée sur une trajectoire fiscale prévisible, et la définition de conditions-cadres claires sont indispensables pour garantir la soutenabilité des finances publiques et l'efficacité de la politique de prévention.

Évolution des accises sur les tabacs manufacturés

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 1,9 milliard d'euros en 2026 à 2,1 milliards d'euros en 2029.

Tableau 90 : Évolution des accises sur les tabacs manufacturés

	<i>Compte général 2024</i>	<i>Budget voté 2025</i>	<i>Compte prévisionnel 2025</i>	<i>Projet de budget 2026</i>	<i>Variation CP 2025/ PB 2026</i>
Cigarettes					
en millions de pièces	4.855	5.000	5.350	5.650	5,6%
en millions d'euros	751	797	907	975	7,5%
Tabac à fumer					
en tonnes	6.328	6.650	6.650	6.850	3,0%
en millions d'euros	445	488	516	552	7,0%

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

Le compte général 2024 affiche une progression de 9,2% par rapport à 2023 (413 millions de pièces) pour les ventes de cigarettes et de 2,8% (170 tonnes) pour le tabac à fumer, ce qui correspond à des plus-values de 124 millions d'euros respectivement de 47 millions d'euros.

Les tableaux ci-dessous représentent les consommations totales de cigarettes et de tabac à fumer au cours des années 2019 à 2029. En 2025, la quantité vendue de cigarettes devrait s'élever à 5.350 millions de pièces, soit une hausse de 10,2% (495 millions de pièces) par rapport à 2024. La consommation totale de tabac à fumer s'affichera quant à elle à 6.650 tonnes pour l'année 2025, ce qui correspond à une augmentation de 5,1% (322 tonnes) par rapport à 2024.

Tableau 91 : Consommation totale de cigarettes

<i>Cigarettes</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
en millions de pièces	3.309	3.270	3.628	4.037	4.442	4.855	5.350	5.650	5.750	5.850	5.950
variation en %	10,3%	-1,2%	11,0%	11,3%	10,0%	9,3%	10,2%	5,6%	1,8%	1,7%	1,7%

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

Tableau 92 : Consommation totale de tabac à fumer

<i>Tabac à fumer</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
en tonnes	3.805	4.210	4.672	5.361	6.158	6.328	6.650	6.850	6.900	6.950	7.000
variation en %	2,9%	10,6%	11,0%	14,7%	14,9%	2,8%	5,1%	3,0%	0,7%	0,7%	0,7%

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

Les prévisions pluriannuelles des ventes de cigarettes montrent qu'une croissance de 5,6% est prévue pour l'année 2026, suivi d'une diminution à 1,8% en 2027 puis à 1,7% pour les années 2028 à 2029.

L'analyse des prévisions pour la vente de tabac à fumer révèle une croissance de 3,0% en 2026 suivi d'une diminution à 0,7% pour les années 2027 à 2029.

Lors d'une entrevue avec la Cour, en date du 24 octobre 2025, les responsables de l'Administration des Douanes et Accises (ADA) ont indiqué qu'il serait difficile de dépasser les volumes actuellement écoulés, invoquant un effet de saturation du marché. Ils ont précisé que les prévisions de recettes reposaient sur une hypothèse de croissance lente mais stable. Une explication identique avait déjà été avancée en 2024. Or, les résultats observés contredisent ces anticipations. Les ventes de cigarettes ont progressé de 10,2% entre 2024 et 2025, contre une prévision initiale de 2%, tandis que la consommation totale de tabac à fumer a augmenté de 5,1%, alors qu'une hausse limitée à 2,3% était attendue.

La Cour considère qu'à politique inchangée, les estimations de l'ADA apparaissent prudentes et sont susceptibles d'être dépassées au cours des exercices à venir.

Concernant les recettes relatives aux droits d'accises sur les tabacs manufacturés, il est à souligner que celles-ci s'élèveront à 1.422 millions d'euros pour l'année 2025. Il s'agit d'une augmentation de 18,9% par rapport à l'année 2024.

Selon ces prévisions, les recettes relatives aux ventes de cigarettes vont s'élever à 907 millions d'euros en 2025 progressant ainsi de 20,8% (156 millions d'euros) par rapport à 2024. En ce qui concerne le tabac à fumer, les recettes sont censées s'établir à 516 millions d'euros au 31 décembre 2025 ce qui correspond à une progression de 16,0% (71 millions d'euros) par rapport à l'année 2024.

Tableau 93 : Recettes d'accises sur consommation totale de cigarettes

<i>Cigarettes</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
en millions d'euros	422	423	473	541	627	751	907	975	1.006	1.038	1.070
variation en %	10,8%	0,2%	11,8%	14,4%	15,9%	19,8%	20,8%	7,5%	3,2%	3,2%	3,1%

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

Tableau 94 : Recettes d'accises sur consommation totale de tabac à fumer

<i>Tabac à fumer</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
en millions d'euros	204	240	275	327	398	445	516	552	563	574	603
variation en %	6,3%	17,6%	14,4%	19,1%	21,7%	11,8%	16,0%	7,0%	2,0%	2,0%	5,1%

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

Selon le projet de budget 2026, des recettes de 975 millions d'euros provenant des droits d'accises sur la vente de cigarettes sont prévues, soit une hausse de 68 millions d'euros (7,5%) par rapport à l'exercice 2025. La consommation de cigarettes est censée augmenter de 300 millions de pièces, portant le total de pièces vendues à 5.650 millions en 2026, soit une hausse de 5,6% en comparaison avec 2025. Les prévisions pluriannuelles tablent sur une progression de 100 millions de pièces pour 2027, 200 millions de pièces pour 2028 et 300 millions de pièces pour 2029.

La consommation de tabac à fumer est estimée à 6.850 tonnes en 2026, soit une progression de 200 tonnes (3,0%) par rapport au compte prévisionnel 2025. Les recettes perçues en termes de droits d'accise sur le tabac à fumer prévoient 552 millions d'euros en 2026, ce qui correspond à une hausse de 36 millions d'euros (7,0%) par rapport à l'année 2025. Les prévisions pluriannuelles envisagent une progression de 50 tonnes pour 2027, 100 tonnes pour 2028 et 150 tonnes pour 2029.

IV. Le coût économique et social du tabagisme

Le tabagisme constitue l'une des principales causes de maladies non transmissibles et de décès évitables dans le monde. Il est responsable de plus de huit millions de morts chaque année. Le tabagisme a également un coût économique et social considérable pour les individus, les entreprises et l'Etat.

L'évaluation du coût économique du tabagisme est importante pour déterminer son impact sur les finances publiques, d'orienter les politiques publiques de prévention et de soutenir la mise en œuvre

de mesures efficaces de réduction de la consommation, notamment en matière de fiscalité. Or, de nombreux pays ne disposent pas encore d'estimations fiables et complètes de ces coûts.

Les catégories de coûts du tabagisme

Les coûts liés au tabagisme sont généralement répartis en coûts directs et en coûts indirects. Les coûts directs correspondent à la valeur monétaire des biens et services consommés en raison du tabagisme et des maladies qui y sont associées. Ils incluent les dépenses de santé comme les hospitalisations, les consultations, les médicaments ou encore les traitements alternatifs. Ils englobent également les coûts non médicaux tels que le transport vers les structures de soins, les pertes liées aux incendies provoqués par le tabac et les coûts liés au remplacement des salariés malades. Les coûts indirects traduisent les pertes de productivité dues à la maladie ou au décès prématuré. Ils comprennent l'absentéisme, le présentéisme et les revenus non perçus par les individus ou les entreprises du fait d'une santé altérée. Ces pertes économiques se traduisent par une réduction du revenu des ménages et de la richesse nationale.

Une autre approche distingue les coûts internes et les coûts externes. Les premiers sont supportés directement par les fumeurs à travers leurs dépenses personnelles et la perte de productivité. Les seconds sont assumés par la collectivité, notamment à travers les soins liés au tabagisme passif, le financement public des traitements et les pertes économiques découlant des maladies des fumeurs. Cette distinction souligne la dimension collective du tabagisme, qui dépasse largement le cadre individuel.

Le poids économique du tabagisme

Les données présentées ci-dessous proviennent du *Tobacco Atlas*, une publication internationale de référence consacrée à l'analyse du tabagisme dans le monde. Cette source fournit des estimations harmonisées sur la mortalité, le coût économique et les impacts environnementaux liés à la consommation de tabac.

Les estimations du *Tobacco Atlas* reposent sur une modélisation élaborée à partir des bases de données de l'Institute for Health Metrics and Évaluation (IHME), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de la Banque mondiale. Le nombre de décès et le coût économique du tabagisme correspondent à des moyennes annuelles calculées à partir des séries les plus récentes disponibles. Les coûts économiques incluent à la fois les dépenses directes de santé et les pertes de productivité liées à la morbidité et à la mortalité prématurée. Les pourcentages de décès attribuables au tabac sont issus des estimations de l'IHME pour l'année 2021.

Cette source constitue un outil pour évaluer le poids économique, sanitaire et environnemental du tabagisme à l'échelle mondiale. Les données qui suivent présentent la situation observée dans cinq pays d'Europe occidentale, à savoir le Luxembourg, la Belgique, la France, les Pays-Bas et l'Allemagne. Les pourcentages de mortalité (totale, masculine et féminine) reposent sur les estimations établies pour l'année 2021. Le nombre annuel de décès et le coût économique représentent des moyennes estimatives.

Luxembourg

Le tabagisme provoque chaque année environ 481 décès. Selon les estimations de 2021, 10,6% de l'ensemble des décès survenus dans le pays sont attribuables au tabac. La part des décès masculins atteint 14,9% et celle des décès féminins 6,0%. Le coût économique total du tabagisme est estimé à 859.429.327 euros par an. Ce montant regroupe les coûts directs liés aux dépenses de santé et les coûts indirects résultant de la perte de productivité due à la maladie et à la mortalité prématurée. Plus de 100 millions de mégots de cigarettes se trouvent actuellement sur le sol luxembourgeois. En 2019, selon le ministère de l'Environnement, environ 600 millions de cigarettes fumées au Luxembourg ont engendré près de 132 tonnes de mégots.

<i>Indicateur</i>	<i>Valeur</i>
Décès attribuables au tabac	481
Part des décès totaux	10,6%
Part hommes	14,9%
Part femmes	6,0%
Coût économique total	859.429.327 euros
Nature des coûts	Directs (santé) et indirects (productivité)
Déchets environnementaux (mégots)	100 millions de mégots sur le sol

Belgique

Le tabagisme est à l'origine d'environ 12.474 décès par an en Belgique. D'après les estimations de 2021, 11,2% de l'ensemble des décès survenus en Belgique sont attribuables au tabac. Cette proportion atteint 16,1% chez les hommes et 6,2% chez les femmes. Le coût économique total du tabagisme est évalué à 8.075.674.810 euros par an. Ce coût comprend les dépenses médicales et hospitalières ainsi que les pertes économiques dues à la morbidité et à la mortalité prématurée. Sur le plan environnemental, on estime que 1.914 tonnes de mégots de cigarette finissent chaque année dans la nature, constituant une source importante de pollution et de dégradation des milieux naturels.

<i>Indicateur</i>	<i>Valeur</i>
Décès attribuables au tabac	12.474
Part des décès totaux	11,2%
Part hommes	16,1%
Part femmes	6,2%
Coût économique total	8.075.674.810 euros
Nature des coûts	Directs (santé) et indirects (productivité)
Déchets environnementaux (mégots)	1.914 tonnes

France

La France enregistre environ 54.940 décès liés au tabac chaque année. Selon les données de 2021, 8,5% de l'ensemble des décès sont attribuables au tabac. La part des décès masculins s'élève à 12,7% et celle des décès féminins à 4,4%. Le coût économique total s'élève à 38.983.909.677 euros par an, incluant les coûts de santé et les pertes de productivité engendrées par les maladies et les décès prématurés. L'impact environnemental est également significatif, avec environ 447 tonnes de mégots de cigarette rejetées dans la nature chaque année, entraînant une pollution durable des sols et des eaux.

Indicateur	Valeur
Décès attribuables au tabac	54.940
Part des décès totaux	8,5%
Part hommes	12,7%
Part femmes	4,4%
Coût économique total	38.983.909.677 euros
Nature des coûts	Directs (santé) et indirects (productivité)
Déchets environnementaux (mégots)	447 tonnes

Pays-Bas

Aux Pays-Bas, le tabagisme est responsable d'environ 21.306 décès par an. Les données de 2021 indiquent que 12,5% de l'ensemble des décès survenus dans le pays sont attribuables au tabac. La part masculine atteint 15,5% et la part féminine 9,6%. Le coût économique total du tabagisme est estimé à 16.555.754.372 euros par an. Cette estimation inclut les coûts directs liés aux soins de santé et les coûts indirects dus aux pertes de productivité. Chaque année, environ 2.002 tonnes de mégots de

cigarette sont rejetées dans l'environnement, contribuant à une pollution chimique et plastique importante.

<i>Indicateur</i>	<i>Valeur</i>
Décès attribuables au tabac	21.306
Part des décès totaux	12,5%
Part hommes	15,5%
Part femmes	9,6%
Coût économique total	16.555.754.372 euros
Nature des coûts	Directs (santé) et indirects (productivité)
Déchets environnementaux (mégots)	2.002 tonnes

Allemagne

Le tabagisme représente en Allemagne un enjeu majeur de santé publique et un poids économique considérable. Chaque année, il est responsable d'environ 98.991 décès. Selon les estimations de 2021, 9,8% de l'ensemble des décès survenus dans le pays sont attribuables au tabac. La part des décès masculins atteint 13,8% et celle des décès féminins 5,7%. Le coût économique total du tabagisme est estimé à 70.569.009.308 euros par an. Cette estimation inclut les coûts directs liés aux dépenses de santé et les coûts indirects résultant de la perte de productivité due à la maladie et à la mortalité prématurée. Sur le plan environnemental, environ 10.440 tonnes de mégots de cigarette sont rejetées chaque année dans la nature, constituant une source de pollution majeure pour les sols et les milieux aquatiques.

<i>Indicateur</i>	<i>Valeur</i>
Décès attribuables au tabac	98.991
Part des décès totaux	9,8%
Part hommes	13,8%
Part femmes	5,7%
Coût économique total	70.569.009.308 euros
Nature des coûts	Directs (santé) et indirects (productivité)
Déchets environnementaux (mégots)	10.440 tonnes

L'examen des données issues du *Tobacco Atlas* pour ces cinq pays d'Europe met en évidence le poids considérable du tabagisme sur la santé publique, l'économie et l'environnement. Au total, les données mettent en lumière une réalité partagée. Les recettes fiscales générées par le tabac demeurent très inférieures aux coûts qu'il engendre. Ce déséquilibre économique, conjugué à un impact sanitaire et environnemental massif, plaide en faveur d'un renforcement coordonné des politiques publiques de lutte contre le tabagisme. Une approche intégrée, associant fiscalité dissuasive, prévention durable et prise en compte des externalités écologiques, apparaît indispensable pour réduire, à moyen terme, le poids du tabac sur les sociétés européennes.

Sur base de ce qui précède, la Cour estime que le Luxembourg doit désormais se doter d'une stratégie globale, durable et mesurable, fondée sur une articulation claire entre les objectifs de santé publique et les instruments fiscaux. Elle considère également que les recettes issues du tabac ne sauraient constituer un fondement stable et compatible avec les engagements sanitaires du Luxembourg. La mise en œuvre de politiques plus ambitieuses, combinant prévention, régulation et fiscalité dissuasive, apparaît indispensable pour inverser durablement la tendance et protéger les générations futures.

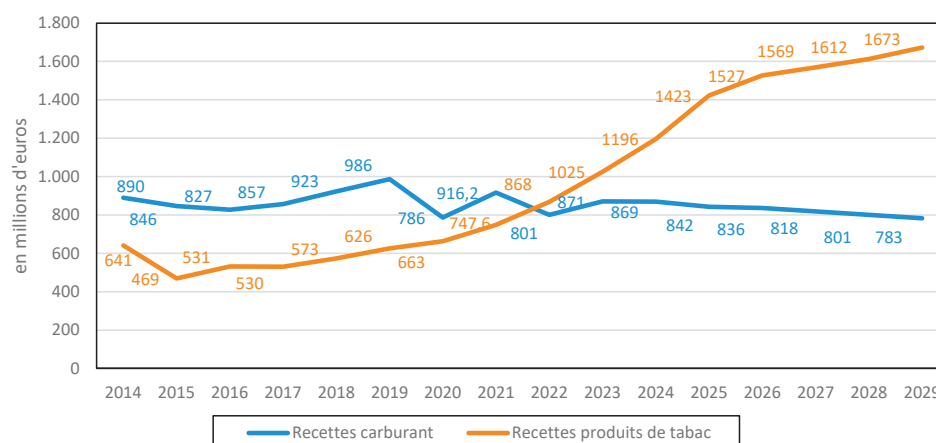
5.3.2.2.5. Accises sur le tabac et le carburant

Tableau 95 : Évolution des accises sur les tabacs manufacturés et le carburant

	Compte général 2024	Budget voté 2025	Compte prévisionnel 2025	Projet de budget 2026	Variation CP 2025/ PB 2026
Cigarettes					
en millions de pièces	4.855	5.000	5.350	5.650	5,6%
en millions d'euros	751	797	907	975	7,5%
Tabac à fumer					
en tonnes	6.328	6.650	6.650	6.850	3,0%
en millions d'euros	445	488	516	552	7,0%
Essence					
en millions de litres	547	560	560	570	1,8%
en millions d'euros	300	313	313	325	3,9%
Diesel					
en millions de litres	1.292	1.250	1.170	1.100	-6,0%
en millions d'euros	569	566	529	511	-3,4%

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

Graphique 96 : Évolution 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 les carburants ont longtemps été considérés comme des biens complémentaires, fréquemment achetés conjointement, en particulier par les consommateurs frontaliers. La Cour observe que cette corrélation, clairement identifiable entre 2016 et 2019, s'est progressivement estompée depuis la pandémie de COVID-19.

Les ventes de carburants connaissent depuis lors une pression croissante, dans un contexte de transition énergétique et de contraintes climatiques renforcées. Le Luxembourg s'est engagé à réduire de 55% d'ici à 2030, par rapport à 2005, ses émissions de gaz à effet de serre, conformément au règlement (UE) 2018/842. Le secteur du transport routier international joue un rôle déterminant dans la dynamique des ventes nationales de carburants. Historiquement, le diesel luxembourgeois bénéficiait d'une attractivité élevée auprès des transporteurs, en raison de son prix compétitif.

Depuis 2021, cette tendance s'inverse sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs. La part des véhicules diesel diminue au profit de motorisations à essence, électriques ou hybrides. L'introduction de la taxe sur les émissions de CO₂ et le vieillissement du parc automobile diesel accentuent également cette

évolution. Le nombre d'immatriculations de véhicules diesel est passé d'environ 185.000 à la fin de l'année 2023 à 158.000 en septembre 2025.

L'instauration de la taxe carbone au 1er janvier 2021 et les politiques fiscales adoptées par la Belgique et la France, prévoyant des mécanismes de remboursement partiel des droits d'accises sur le carburant professionnel, ont réduit l'avantage comparatif du Luxembourg. A ce jour, la Belgique ne prélève pas de taxe CO₂ sur les carburants, accentuant la concurrence fiscale dans la région. De ce fait, le différentiel de prix entre le Grand-Duché et ses voisins est devenu moins favorable, entraînant une baisse des ventes de carburants et, par ricochet, un découplage progressif entre les ventes de carburants et celles de tabac.

La situation belge demeure incertaine. Pour participer au système européen d'échange de quotas d'émission élargi (SEQE2 / ETS2) prévu pour 2027, la Belgique devra adopter en 2026 les dispositions légales nécessaires. Toutefois, les décisions relatives à l'introduction d'une taxe CO₂ relèvent des autorités régionales, et l'administration des douanes belge n'est pas directement impliquée dans ce processus.

La mise en œuvre de la réforme européenne relative à l'extension du système d'échange de quotas d'émission (SEQE2 / ETS2) pourrait entraîner des répercussions sur les prix des carburants, la fiscalité environnementale et, à terme, sur les recettes issues des accises. Ses effets exacts demeurent toutefois incertains à ce stade, car ils dépendront des modalités concrètes de mise en œuvre et des choix opérés par les Etats membres durant la période transitoire.

Dans l'hypothèse où le différentiel de prix avec la Belgique évoluerait à nouveau en faveur du Luxembourg, il conviendra d'agir avec prudence afin d'éviter une reprise des volumes de vente de carburants. Le maintien de la tendance baissière observée ces dernières années constitue un enjeu essentiel pour respecter l'objectif intermédiaire de réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030, par rapport au niveau de 2005, tel qu'il est fixé par le règlement (UE) 2018/842.

En ce qui concerne les recettes issues de la vente des produits du tabac, une hausse continue est observée depuis 2017. Cette tendance s'est accentuée à partir de 2022, année où les recettes du tabac ont pour la première fois dépassé, de 67 millions d'euros, celles provenant des droits d'accises sur les carburants. L'écart s'est creusé les années suivantes avec 154 millions d'euros en 2023, 327 millions d'euros en 2024, et les prévisions pour 2025 annoncent une différence atteignant 581 millions d'euros.

Ces évolutions marquent un renversement structurel dans la composition des recettes fiscales issues des produits énergétiques et du tabac. La Cour estime que cette situation appelle à une réflexion d'ensemble sur la stratégie budgétaire de l'Etat, notamment en matière de dépendance aux revenus issus de biens à fort impact environnemental et sanitaire.

Le rôle central de la fiscalité carbone dans la politique climatique du Luxembourg

Le Luxembourg s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre conformément aux objectifs fixés par l'Accord de Paris de 2015. Le secteur des transports, principal émetteur national de CO₂, représente plus de 60% des émissions totales. Cette situation s'explique notamment par la part importante des ventes de carburant destinées à des non-résidents, en particulier aux transporteurs internationaux et aux usagers en transit dans la région frontalière.

La loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat établit l'objectif de neutralité climatique d'ici 2050 et prévoit une réduction intermédiaire de 55% des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030, par rapport à 2005. Ces engagements se traduisent par des objectifs sectoriels, fixés par règlement grand-ducal, couvrant cinq domaines, dont celui des transports.

Afin de concrétiser ces engagements, le gouvernement a actualisé, le 17 juillet 2024, le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat pour la période 2021-2030. Ce plan prévoit environ 200 mesures destinées à accélérer la transition énergétique, parmi lesquelles figure la progression annuelle de la taxe CO₂ de cinq euros par tonne jusqu'en 2026. A compter du 1er janvier 2025, le taux s'élève à 40 euros par tonne de CO₂.

La Cour souligne le rôle structurant de cette taxe dans la stratégie climatique du pays. Elle constitue un instrument clé de réduction de la consommation d'énergies fossiles et d'incitation au recours à des sources d'énergie plus durables. La diminution observée des ventes de carburant, notamment de diesel professionnel, atteste de l'efficacité de ce signal-prix, qui encourage les ménages et les entreprises à adapter leurs comportements.

Si cette évolution entraîne une contraction des recettes fiscales liées aux produits pétroliers, cette baisse doit être replacée dans une perspective plus large. Les bénéfices environnementaux et économiques à long terme liés à la réduction des émissions excèdent largement les pertes budgétaires immédiates. L'inaction climatique exposerait le pays à des coûts bien supérieurs, résultant notamment de la multiplication des événements climatiques extrêmes et de leurs conséquences sociales et économiques.

La taxe CO₂ ne doit donc pas être appréhendée comme une contrainte budgétaire mais comme un levier d'investissement vers un modèle économique plus durable. Elle joue pleinement son rôle dissuasif face à l'usage excessif des combustibles fossiles et contribue à orienter la transition vers des solutions énergétiques renouvelables. Les recettes générées sont affectées à des mesures de transition écologique ainsi qu'à des dispositifs de compensation sociale en faveur des ménages à revenu modeste.

Tableau 97 : Évolution des accises sur le carburant

	Compte général 2024	Budget voté 2025	Compte prévisionnel 2025	Projet de budget 2026	Variation CP 2025/ PB 2026
Essence					
en millions de litres	547	560	560	570	1,8%
en millions d'euros	300	313	313	325	3,8%
Diesel					
en millions de litres	1.292	1.250	1.170	1.100	-6,0%
en millions d'euros	569	566	529	511	-3,4%

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

Au cours de l'année 2025, 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 ». Enfin, la politique commerciale, les incertitudes tarifaires ainsi que les mouvements de change ont également contribué à l'instabilité.

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 35 euros par tonne en 2024 à 40 euros par tonne au 1^{er} janvier 2025 et augmentera à 45 euros par tonne de CO₂ en 2026 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 2024 affiche un recul de 6,6% (-91 millions de litres) pour le gasoil et une progression de 5,6% (29 millions de litres) pour l'essence par rapport à 2023, ce qui se traduit par une moins-value des recettes d'accises de 23 millions d'euros pour le gasoil et par une augmentation de 21 millions d'euros pour l'essence.

Les tableaux ci-dessous représentent les consommations totales de diesel et d'essence au cours des années 2019 à 2029. En 2025, la quantité vendue de gasoil est estimée à 1.170 millions de litres, soit une baisse de 9,4% (-122 millions de litres) par rapport à 2024. 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. En revanche, la hausse des ventes d'essence s'explique en partie par le succès croissant des voitures hybrides. Depuis le début 2025, les voitures hybrides sont devenues la motorisation dominante sur le marché des nouvelles immatriculations au Luxembourg. L'électromobilité au Luxembourg poursuit également 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, la part de marché des voitures purement électriques représentait près de 29% au Luxembourg en 2024.

Tableau 98 : Consommation totale de diesel

<i>Diesel</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
en millions de litres	2.179	1.719	1.712	1.462	1.383	1.292	1.170	1.100	1.050	1.000	950
variation en %	1,9%	-21,1%	-0,4%	-14,6%	-5,4%	-6,6%	-9,4%	-6,0%	-4,5%	-4,8%	-5,0%

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 560 millions de litres pour l'année 2025, soit une augmentation de 2,4% (13 millions de litres) par rapport à l'année 2024. 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 2022⁵⁵. Selon les dires des responsables de l'ADA, les quantités vendues devraient plafonner dans les années à venir.

Tableau 99 : Consommation totale d'essence

<i>Essence</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
en millions de litres	487	373	439	458	518	547	560	570	580	590	600
variation en %	8,7%	-23,4%	17,7%	4,3%	13,1%	5,6%	2,4%	1,8%	1,8%	1,7%	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 2029. Les recettes relatives aux ventes de gazole routier sont estimées à 529 millions d'euros en 2025 et diminuent ainsi de 7,0% (-40 millions d'euros) par rapport à l'année 2024. 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 2025 sont estimées à 313 millions d'euros, affichant une progression de 4,3% (13 millions d'euros) par rapport à 2024.

Tableau 100 : Recettes d'accises sur consommation totale de diesel

<i>Diesel</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
en millions d'euros	758	610	690	572	592	569	529	511	488	465	441
variation en %	5,9%	-19,5%	13,1%	-17,1%	3,5%	-3,9%	-7,0%	-3,4%	-4,5%	-4,7%	-5,2%

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

⁵⁵ 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 101 : Recettes d'accises sur consommation totale d'essence

<i>Essence</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
en millions d'euros	228	176	226	229	279	300	313	325	330	336	342
variation en %	10,1%	-22,8%	28,5%	1,2%	21,8%	7,5%	4,3%	3,8%	1,5%	1,8%	1,8%

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

Selon le projet de budget 2026, des recettes de diesel avoisinant les 511 millions d'euros sont prévues, soit une baisse de 18 millions d'euros (-3,4%) par rapport à l'exercice 2025. La consommation de diesel est censée diminuer de 70 millions de litres, soit une baisse de 6,0% par rapport à l'exercice 2025. Les prévisions pluriannuelles tablent sur une décroissance de 50 millions de litres pour 2027, 100 millions de litres pour 2028 et 150 millions de litres pour 2029.

La consommation d'essence devrait s'établir à 570 millions de litres en 2026, soit une progression de 10 millions de litres par rapport au compte prévisionnel 2025. Les recettes d'essence se chiffrent à 325 millions d'euros en 2026, soit une hausse de 12 millions d'euros (4,0%) par rapport à 2025.

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. Évolution 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 5,4 milliards de cigarettes devraient être écoulées en 2025, générant près de 900 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 1,8 milliards d'euros en 2025, 1,9 milliards en 2026, et pourraient s'élever à 2,1 milliards d'euros d'ici 2029. 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. Au-delà des préoccupations de nature environnementale et de santé publique, de potentielles règles de la Commission européenne en matière de fiscalité du tabac accentuent l'urgence d'agir. La révision de la directive 2011/64/UE pourrait avoir un impact non

négligeable sur les recettes fiscales. La Commission s'est fixée 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*

La Commission européenne examine actuellement la possibilité d'instaurer une taxe sur les produits à forte teneur en graisses, en sel et en sucre, avec pour objectif de faire progresser ce dossier d'ici la fin de l'année 2025.

Le commissaire européen chargé de la fiscalité, M. Wopke Hoekstra, a confirmé que l'introduction d'un prélèvement sur les produits trop sucrés ou trop salés demeure une option envisagée. Lors d'une réunion du Collège des commissaires, il a évoqué l'idée d'une nouvelle ressource propre pour le budget de l'Union européenne fondée sur la taxation de ces produits. Dans le cadre de la présentation du budget pluriannuel 2028-2034, M. Hoekstra a par ailleurs proposé d'examiner des sources de revenus complémentaires, parmi lesquelles figure cette éventuelle taxe nutritionnelle.

Parallèlement, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) appelle les Etats à renforcer leurs politiques fiscales sur les boissons sucrées. Elle recommande d'augmenter d'au moins 50% les prix de ces produits d'ici 2035, afin de réduire leur accessibilité et, par conséquent, leur consommation. Selon l'OMS, une telle approche permettrait non seulement de diminuer les risques de surpoids, d'obésité, de diabète et de maladies associées, mais également de générer des recettes publiques supplémentaires. Ces ressources financières pourraient être réinvesties dans des actions de promotion de la santé, de prévention ou dans le renforcement des systèmes de santé publique. L'organisation souligne qu'une fiscalité ciblée sur les boissons sucrées constitue une mesure à la fois efficace et économiquement rentable pour améliorer la santé publique au niveau national.

Plusieurs Etats membres de l'Union européenne ont déjà instauré des dispositifs fiscaux spécifiques visant les boissons sucrées, dans le but de réduire la consommation excessive de sucre et de favoriser des comportements alimentaires plus sains. D'autres Etats prévoient la mise en œuvre de mesures analogues à compter de 2026. La structure, la portée et les modalités d'application de ces taxes varient d'un pays à l'autre, reflétant leurs priorités et orientations politiques spécifiques.

On distingue plusieurs approches. Les taxes d'accise forfaitaires par litre, comme celles appliquées en Belgique, aux Pays-Bas ou en Slovaquie, imposent un montant identique à l'ensemble des boissons sucrées, indépendamment de leur teneur en sucre. A l'inverse, les taxes à plusieurs niveaux, en vigueur notamment en France, en Irlande et au Portugal, sont conçues pour encourager les fabricants à reformuler leurs produits en appliquant des taux plus élevés aux boissons contenant davantage de sucre. Enfin, certaines mises en œuvre régionales, telles qu'en Espagne, illustrent la manière dont une approche décentralisée de la fiscalité peut permettre de cibler plus efficacement les enjeux de santé publique à l'échelle locale.

Ci-dessous figure un aperçu des pays de l'UE qui appliquent actuellement une taxe sur les boissons sucrées.

Belgique

La Belgique applique depuis 2015 une taxe d'accise forfaitaire sur les boissons sucrées. Initialement fixée à 0,068 euros par litre pour les boissons gazeuses contenant du sucre ou des édulcorants, et à 0,0474 euros pour les eaux aromatisées, cette taxe a été relevée en 2016 à 0,1192 euros par litre. Elle s'applique aux boissons sans alcool, notamment les sodas, les eaux minérales sucrées et les boissons avec édulcorants ou arômes ajoutés. Sont exemptés les jus de fruits et légumes à 100% ainsi que les produits laitiers et leurs substituts. Cette mesure vise principalement à réduire la consommation de sucre et à promouvoir des habitudes de consommation plus saines.

France

La France a instauré en 2012 la « taxe soda », une contribution spécifique sur les boissons sucrées destinée à réduire la consommation de sucres ajoutés et à répondre aux enjeux croissants de santé publique liés à l'obésité et aux maladies métaboliques. La taxe s'applique à l'ensemble des boissons non alcoolisées contenant des sucres ajoutés, notamment les sodas, les jus de fruits ou de légumes, les boissons énergétiques et les eaux aromatisées, ainsi qu'aux boissons édulcorées, même sans sucre ajouté. Depuis sa réforme de 2018, la contribution repose sur un barème progressif fondé sur la teneur en sucre : à compter du 1er mars 2025, les boissons contenant moins de 5 kg de sucres par hectolitre

sont taxées à 4 euros / hl, celles contenant entre 5 et 8 kg à 21 euros / hl, et celles dépassant 8 kg à 35 euros / hl. Les boissons édulcorées de synthèse sont soumises à un tarif fixe de 3,50 euros / hl. Ce dispositif fiscal incite les fabricants à reformuler leurs produits afin de réduire leur teneur en sucre, tout en favorisant la consommation d'alternatives plus saines.

Irlande

L'Irlande a introduit en mai 2018 une taxe à plusieurs niveaux sur les boissons sucrées, dans le cadre de sa politique nationale de lutte contre l'obésité. Cette mesure vise à réduire la consommation de sucre ajouté et à encourager la reformulation des produits. En janvier 2019, son champ d'application a été élargi à certaines boissons à base de protéines végétales et de matières grasses laitières. La taxe repose sur la teneur en sucre des boissons prêtes à consommer. Un taux de 16,26 euros par hectolitre s'applique aux boissons contenant entre 5 et 8 grammes de sucre pour 100 millilitres, tandis qu'un taux de 24,39 euros par hectolitre est imposé aux boissons dont la teneur atteint ou dépasse 8 grammes. Le calcul se fonde sur la teneur en sucre figurant sur l'étiquetage du produit, y compris pour les concentrés, évalués sur la base de leur version diluée.

Les Pays-Bas

Depuis le 1er janvier 2024, les Pays-Bas appliquent une taxe d'accise forfaitaire de 26,13 euros par hectolitre, soit 0,2613 euros par litre, sur la quasi-totalité des boissons non alcoolisées. Cette mesure s'applique uniformément, indépendamment de la teneur en sucre, aux sodas, aux jus de fruits, aux laits végétaux et à d'autres boissons sans alcool. L'eau minérale constitue la seule exemption à ce dispositif. Cette approche vise à simplifier le cadre fiscal tout en contribuant à la promotion d'habitudes de consommation plus saines.

Slovaquie

La Slovaquie a instauré une taxe d'accise sur les boissons non alcoolisées sucrées, calculée en fonction du volume ou du poids du produit. Les boissons prêtes à la consommation sont taxées à hauteur de 0,15 euros par litre. Les concentrés destinés à être dilués sont soumis à 1,05 euros par litre lorsqu'ils sont fournis sous forme liquide, à 0,15 euros par litre une fois dilués et à 4,30 euros par kilogramme lorsqu'ils sont fournis sous forme solide. Les boissons énergisantes contenant plus de 150 mg de caféine par litre sont imposées à des taux plus élevés, atteignant 0,30 euros par litre pour les produits prêts à la consommation, 2,10 euros par litre pour les concentrés liquides, 0,30 euros par litre pour les versions diluées et 8,60 euros par kilogramme pour les formes solides. Le taux applicable est déterminé à partir des informations figurant sur l'étiquetage du produit. Ce dispositif vise à encadrer la consommation de boissons fortement sucrées ou stimulantes, tout en incitant les fabricants à reformuler leurs produits.

Espagne

En Espagne, la taxation des boissons sucrées est mise en œuvre à l'échelle régionale, notamment en Catalogne et au Pays basque. En Catalogne, la taxe sur les boissons sucrées conditionnées repose sur le volume de produit fourni par le distributeur et acheté par le consommateur final. Le barème d'imposition est progressif et dépend de la teneur en sucre. Les boissons contenant entre 5 et 8 grammes de sucre pour 100 millilitres sont taxées à 0,10 euros par litre, tandis que celles dépassant 8 grammes sont soumises à un taux de 0,15 euros par litre. Pour les sirops concentrés et les poudres solubles, la taxe est calculée sur la base du volume de la boisson reconstituée prête à la consommation. Ce dispositif régional illustre la capacité des autorités locales à adapter la fiscalité à des objectifs de santé publique spécifiques.

Portugal

Le Portugal a instauré en 2017 une taxe sur les boissons sucrées afin de réduire la consommation de sucre et de promouvoir des habitudes alimentaires plus saines. Initialement introduite en février 2017, la taxe s'appliquait aux boissons non alcoolisées contenant du sucre ou des édulcorants ajoutés, avec deux niveaux d'imposition, 8,22 euros par hectolitre pour les boissons contenant moins de 80 grammes de sucre par litre, et 16,46 euros par hectolitre pour celles atteignant ou dépassant ce seuil. Depuis 2019, le système a été affiné pour mieux inciter à la reformulation des produits. La taxe repose désormais sur quatre tranches selon la teneur en sucre, 0,01 euros par litre pour les boissons contenant

moins de 25 g/L, 0,06 euros par litre entre 25 et 49 g/L, 0,08 euros par litre entre 50 et 79 g/L, et 0,20 euros par litre pour celles dont la teneur en sucre est égale ou supérieure à 80 g/L. Ce dispositif progressif vise à renforcer l'effet incitatif de la fiscalité sur la réduction du sucre dans les boissons.

Estonie

L'Estonie prévoit d'introduire en 2026 une taxe sur les boissons contenant du sucre ajouté ou des édulcorants, conformément au projet de loi 418 SE. Ce dispositif instaurera une fiscalité progressive selon la teneur en sucre et la présence éventuelle d'édulcorants. Les boissons contenant entre 5 et 8 grammes de sucre pour 100 millilitres seront taxées à 0,15 euros par litre, tandis que celles dépassant 8 grammes seront soumises à 0,45 euros par litre. Les boissons édulcorées, avec moins de 5 grammes de sucre pour 100 millilitres, seront également taxées à 0,15 euros par litre, et celles combinant édulcorants et une teneur en sucre comprise entre 5 et 8 grammes seront imposées à 0,30 euros par litre. Les concentrés seront taxés en fonction du volume dilué selon les instructions du fabricant, ou sur la base d'un ratio par défaut de 1 pour 6 lorsqu'aucune indication n'est précisée. La responsabilité fiscale incombera aux importateurs, aux acheteurs intra-européens et aux producteurs locaux lors de la mise sur le marché. Sont exemptés les jus 100% de fruits, de baies ou de légumes sans ajout de sucre ni d'édulcorants, les produits laitiers et leurs substituts végétaux, les boissons alcoolisées, les médicaments, les compléments alimentaires ainsi que les boissons préparées sur place pour une consommation immédiate. Ce dispositif vise à encourager une réduction globale de la teneur en sucre dans les boissons commercialisées en Estonie.

Lettonie

La Lettonie applique une taxe spécifique sur les boissons non alcoolisées sucrées, structurée selon leur teneur en sucre. Les boissons contenant moins de 8 grammes de sucre pour 100 millilitres sont imposées à 7,4 euros pour 100 litres, un tarif maintenu de 2024 à 2026. Celles dont la teneur en sucre atteint ou dépasse 8 grammes pour 100 millilitres, ainsi que les boissons énergisantes, sont soumises à un taux plus élevé fixé à 17,5 euros pour 100 litres à partir du 1er mars 2024, puis porté à 21 euros pour 100 litres depuis le 1er janvier 2025. Ce dispositif progressif vise à décourager la consommation de boissons à forte teneur en sucre et à promouvoir des choix plus favorables à la santé.

Lituanie

A partir de 2026, la Lituanie mettra en œuvre une taxe d'accise sur les boissons non alcoolisées contenant du sucre ou des édulcorants, dans le cadre de sa politique de prévention en matière de santé publique. Le dispositif prévoit plusieurs niveaux d'imposition selon la teneur en sucre. Les boissons contenant moins de 8 grammes de sucre pour 100 millilitres seront taxées à 7,4 euros par hectolitre, tandis que celles atteignant ou dépassant 8 grammes seront soumises à 21 euros par hectolitre. Les boissons affichant une teneur en sucre inférieure ou égale à 2,5 grammes pour 100 millilitres mais contenant des édulcorants, ou uniquement des édulcorants, seront également taxées à 7,4 euros par hectolitre. Les concentrés liquides de boissons seront imposés à 105 euros par hectolitre, et les concentrés sous forme solide à 4,3 euros par kilogramme. Des exemptions sont prévues pour les boissons exportées vers d'autres Etats membres de l'Union européenne, celles utilisées dans les secteurs pharmaceutique et agroalimentaire, dans la recherche scientifique, ou détruites dans des conditions réglementées. Ce dispositif vise à réduire la consommation de sucre et à encourager une reformulation des produits sur le marché lituanien.

Italie

L'Italie a approuvé l'instauration d'une taxe sur les boissons sucrées, mais sa mise en œuvre a été reportée à plusieurs reprises. Initialement prévue pour 2022, l'entrée en vigueur de cette mesure est désormais programmée pour 2026. Les taux d'imposition définitifs n'ont pas encore été fixés. Cette future taxe s'inscrit dans la stratégie nationale de prévention de l'obésité et vise à réduire la consommation de sucre ajouté tout en incitant les fabricants à reformuler leurs produits.

En guise de conclusion, à la suite du comparatif des différents pays analysés ci-dessus, l'introduction de taxes sur les boissons sucrées au sein de l'Union européenne illustre à la fois un objectif partagé de réduction de la consommation de sucre et la diversité des instruments fiscaux mobilisés pour y parvenir. Certains Etats membres privilégient des droits d'accise forfaitaires, visant la simplicité administrative et la stabilité des recettes, tandis que d'autres ont adopté des systèmes progressifs fondés sur la teneur

en sucre, afin d'inciter plus directement les fabricants à reformuler leurs produits. Plusieurs pays, dont l'Estonie, la Lituanie et l'Italie, s'apprêtent à rejoindre cette dynamique en 2026, étendant ainsi le périmètre des politiques fiscales en matière de santé publique au sein de l'Union. Devenues un levier essentiel des stratégies européennes de prévention, les taxes sur le sucre traduisent un engagement collectif en faveur de la lutte contre l'obésité, le diabète et d'autres pathologies liées à l'alimentation, en combinant incitations économiques et évolution des comportements de consommation.

➤ *La taxe sur le sucre au Luxembourg*

Le Luxembourg pourrait s'inspirer des initiatives déjà mises en œuvre par plusieurs Etats membres de l'Union européenne. Une réflexion sur l'introduction d'une taxe sur le sucre avait d'ailleurs été engagée en 2017. D'après les informations relayées par la presse à l'époque, des échanges préliminaires auraient eu lieu avec le ministère des Finances ainsi qu'avec l'Administration de douanes et accises en vue d'examiner la faisabilité d'un tel dispositif.

La Cour des comptes recommande de réévaluer l'opportunité de l'introduction d'une fiscalité nutritionnelle, 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 encourager l'adoption de 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*

L'instauration d'un mécanisme fiscal ciblant les produits à forte teneur en sucre s'inscrirait au Luxembourg dans une double logique de santé publique et de diversification budgétaire. En orientant les comportements de consommation, une telle mesure viserait à réduire l'achat de denrées hautement transformées et à encourager des habitudes alimentaires plus saines. En jouant sur les prix relatifs, elle contribuerait à diminuer le taux d'obésité et la prévalence des maladies non transmissibles, telles que le diabète ou les affections cardiovasculaires.

Ce dispositif présenterait également un intérêt économique tangible. L'amélioration de la qualité nutritionnelle de l'alimentation nationale se traduirait, à moyen et long terme, par une réduction des dépenses publiques de santé. Une baisse de l'incidence des pathologies liées à une alimentation déséquilibrée permettrait de contenir les coûts associés aux traitements médicaux et aux soins hospitaliers, tout en allégeant la pression sur les finances publiques et la sécurité sociale.

L'introduction d'un tel prélèvement constituerait par ailleurs une nouvelle source de revenus pour l'Etat, dans un contexte marqué par la diminution progressive des recettes issues des ventes de carburants et par la perspective d'une génération sans tabac à l'horizon 2040. Les fonds dégagés pourraient être réinvestis dans des actions ciblées de santé publique, notamment la promotion d'une alimentation équilibrée ou le financement de programmes de prévention.

A long terme, un système fiscal de ce type, cohérent et bien calibré, pourrait transformer durablement les comportements de consommation. Si les recettes venaient à se réduire au fil du temps à mesure que la population adopte des choix alimentaires plus équilibrés, cette évolution serait compensée par la baisse des dépenses de santé publique et par une meilleure soutenabilité du système social luxembourgeois.

Au regard de ces éléments, il apparaît pertinent que le Luxembourg envisage, à moyen terme, la mise en place d'une fiscalité nutritionnelle adaptée à son contexte national.

Conclusion

A la lumière de ces constats, la Cour estime que le Luxembourg doit repenser en partie sa politique fiscale en s'éloignant progressivement des recettes issues de la vente de combustibles fossiles et du tabac qui cadrent mal avec les objectifs de santé publique ainsi qu'avec les impératifs de soutenabilité budgétaire et environnementale.

La Cour considère que les recettes tirées du tabac doivent être mises en perspective avec les coûts économiques qu'engendre le tabagisme, afin d'évaluer la soutenabilité à long terme de cette source de financement. Dans un contexte européen où la Commission promeut activement l'objectif d'une

« génération sans tabac » d'ici 2040, la dépendance budgétaire aux accises sur le tabac pourrait constituer un risque à moyen terme, fragilisant la stabilité des recettes publiques.

Alors que les revenus tirés des carburants diminuent sous l'effet de la transition énergétique et que les recettes provenant des produits du tabac ne représentent plus une ressource durable, une diversification de la base fiscale apparaît indispensable. L'introduction d'une taxation du sucre pourrait ainsi constituer une mesure stratégique à double finalité, soutenant la prévention sanitaire tout en assurant la pérennité des finances publiques.

En adoptant une approche proactive et équilibrée, le Luxembourg serait en mesure d'accroître sa résilience budgétaire, de consolider la cohérence de sa politique fiscale avec les priorités européennes et de répondre de manière coordonnée aux défis sanitaires, environnementaux et économiques de la prochaine décennie.

5.3.3. *Changement climatique : état des lieux, enjeux et perspectives*

Dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2022, la Cour avait évoqué les coûts financiers et sociaux associés imputables au changement climatique et à l'inaction climatique.⁵⁶

Depuis lors, force est de constater que les conséquences du changement climatique sont de plus en plus prégnantes, ce qui souligne l'urgence d'intensifier les efforts en matière de politique climatique.

Selon le dernier rapport du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), publié le 4 novembre 2025, le réchauffement climatique est estimé à 2,5°C d'ici la fin du siècle si les engagements actuels sont tenus, ce qui est bien au-delà des objectifs de l'Accord de Paris visant à limiter le réchauffement à 1,5°C. Le seuil de 1,5°C devrait être dépassé plus tôt que prévu.

5.3.3.1. *Contexte européen et national*

Une étude récente de l'agence européenne de l'environnement⁵⁷ (AEE), confirme que le continent européen et donc aussi le Luxembourg sont particulièrement touchés par l'accélération du réchauffement climatique.

5.3.3.1.1. En Europe

5.3.3.1.1.1. *Etat des lieux*

5.3.3.1.1.1.1. *Pertes économiques*

Selon cette étude, sur un montant total de plus de 822 milliards d'euros de pertes économiques enregistrées au sein de l'Union européenne (UE) entre 1980 et 2024 liées au réchauffement climatique, la part la plus significative est imputable aux grands pays européens. Elles se chiffrent à 186.908 milliards d'euros pour l'Allemagne, à 145.226 milliards d'euros pour l'Italie, à 138.104 milliards d'euros pour la France et à 119.577 milliards d'euros pour l'Espagne.

5.3.3.1.1.1.2. *Répartition des pertes économiques et bilan humain*

A l'échelle de l'Union européenne, sur la période 1980-2024, les inondations représentent la cause principale des pertes économiques (47% du total). Elles sont suivies par les tempêtes et les précipitations (27%), puis, dans une mesure moindre, par les vagues de chaleur (18%), les feux de forêt, les sécheresses, les vagues de froid extrême et les épisodes de gelées (8%).

Concernant l'impact humain, 441.069 décès imputables aux catastrophes climatiques ont été recensés dans l'UE entre 1980 et 2024. Contrairement à la répartition des coûts économiques, les vagues de chaleur constituent l'événement le plus meurtrier, étant responsables de 97% des décès, tandis que 1% des décès sont imputables respectivement aux inondations, aux tempêtes, et aux feux de forêt, vagues de sécheresses et de froid extrêmes et épisodes de gelées.

⁵⁶ Point 2 de l'Avis de la Cour des comptes sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2022.

⁵⁷ European Environment Agency: Economic losses and fatalities from weather- and climate-related extremes / 14 Oct 2025

5.3.3.1.1.2. *Enjeux*

Le dernier rapport européen sur l'état du climat, élaboré conjointement par le service Copernicus sur le changement climatique de l'UE et l'Organisation météorologique mondiale (OMM)⁵⁸, fournit une analyse détaillée des conditions climatiques annuelles en Europe et dans la région arctique.

Ce rapport met en évidence l'accélération des effets du changement climatique sur les écosystèmes européens et arctiques. En 2024, l'Europe s'est distinguée comme le continent connaissant le réchauffement le plus rapide à l'échelle mondiale. Les données climatiques révèlent une dichotomie géographique marquée : les régions orientales ont été affectées par des vagues de chaleur extrêmes et une sécheresse sévère, tandis que les régions occidentales ont enregistré des températures exceptionnellement élevées combinées à une humidité importante, menant aux inondations les plus dévastatrices depuis 2013.

Les principales conclusions de ce rapport sont les suivantes :

Températures de surface de la mer :

- La température annuelle de la surface de la mer pour la région européenne et la mer Méditerranée a atteint un niveau inédit.

Glaciologie :

- Les glaciers de Scandinavie et du Svalbard ont enregistré les taux de perte de masse annuels les plus élevés jamais observés.

Régimes de précipitations :

- L'Europe occidentale a connu l'une des dix années les plus humides, à l'inverse du sud-est de l'Europe qui, selon l'indice de sécheresse, a enregistré des précipitations inférieures à la moyenne et l'été le plus sec des douze dernières années.

Phénomènes thermiques extrêmes :

Le nombre de jours de chaleur extrême et de nuits tropicales a atteint des sommets, parallèlement à une diminution de la superficie des zones soumises à des températures négatives.

Les phénomènes météorologiques extrêmes représentent une menace croissante pour les zones urbaines européennes. Le rapport insiste sur la nécessité d'une action urgente pour renforcer la résilience de ces zones, particulièrement face aux risques d'inondation. Cette initiative est cruciale pour anticiper l'augmentation projetée des dommages matériels urbains liés aux événements climatiques extrêmes, qui pourraient être décuplés d'ici 2100.

Le rapport signale néanmoins des évolutions positives, notamment l'accroissement de la résilience urbaine face aux aléas climatiques et un record de 45% de la production d'électricité issue des énergies renouvelables en 2024.

Selon le dernier rapport de l'agence européenne de l'environnement (AEE) « Europe's environment 2025 »⁵⁹, l'état général de l'environnement en Europe est préoccupant, notamment en raison de la dégradation de la biodiversité et de l'accélération du changement climatique, malgré des progrès dans la réduction des émissions et de la pollution atmosphérique. Ce rapport recommande d'intensifier la mise en œuvre des politiques du Pacte vert pour l'Europe et de transformer les systèmes de production et de consommation pour atteindre la neutralité climatique et assurer la résilience du continent face aux défis environnementaux.

Les conclusions du rapport sont les suivantes :

Progrès réalisés :

- Réduction significative des émissions de gaz à effet de serre et de la dépendance aux énergies fossiles.

58 Copernicus Climate Change Service (C3S) and World Meteorological Organization (WMO), 2025: European State of the Climate 2024

59 L'AEE publie un rapport sur l'état de l'environnement tous les cinq ans. Le rapport l'Environnement en Europe 2025 est le septième rapport de ce type publié par l'AEE depuis 1995. Il fournit des informations scientifiques solides qui nous aident à comprendre comment répondre aux immenses et complexes défis auxquels nous sommes confrontés, tels que le changement climatique, l'appauvrissement de la biodiversité et la pollution de l'air et de l'eau.

- Augmentation de la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique.
- Amélioration de la qualité de l'air dans de nombreuses régions, entraînant une baisse des décès prématurés dus aux particules fines.

Défis persistants :

- Climat : Les émissions continuent de baisser, mais pas assez rapidement, particulièrement dans les secteurs des transports et de l'agriculture. L'adaptation au changement climatique reste un enjeu majeur.
- Biodiversité : La perte de biodiversité et la dégradation des sols sont alarmantes, malgré l'augmentation des zones protégées.
- Pollution : Des progrès subsistent pour la pollution sonore, de l'eau et la gestion des produits chimiques comme les PFAS.
- Consommation : L'empreinte écologique par habitant reste trop élevée, avec un niveau de consommation de ressources par personne dépassant les seuils de durabilité.

Recommandations :

- Accélérer la mise en œuvre des politiques existantes :
Il est crucial d'accélérer la mise en œuvre du « Pacte vert pour l'Europe » et d'autres politiques pour atteindre les objectifs climatiques.
- Transition vers une économie circulaire et résiliente :
Le rapport appelle à une transition vers une économie davantage circulaire, avec un meilleur recyclage et une réutilisation des matériaux, afin de réduire la consommation de ressources.
- Renforcer l'adaptation au changement climatique :
L'Europe doit renforcer sa capacité d'adaptation et sa résilience face aux impacts du changement climatique.
- Intensifier les efforts de réduction des émissions :
Des efforts plus intenses sont nécessaires dans les secteurs des transports et de l'agriculture pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.
- Gérer les pollutions restantes :
Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour lutter contre d'autres formes de pollution, telles que la pollution sonore, de l'eau et des produits chimiques.

5.3.3.1.2. Au Luxembourg

5.3.3.1.2.1. *Etat des lieux*

5.3.3.1.2.1.1. *Pertes économiques*

Selon l'Agence européenne pour l'environnement (AEE)⁶⁰, les catastrophes climatiques (tempêtes, précipitations intenses, inondations) ont généré un coût total de 1.409 millions d'euros en pertes économiques pour le Luxembourg sur la période 1980-2024. La majorité de ces dommages financiers (1.120 millions d'euros) est attribuable aux tempêtes, à la grêle et aux précipitations intenses. Les inondations, qu'elles soient fluviales ou pluviales, représentent les 289 millions d'euros restants. Il est à noter qu'aucune perte économique directe n'a été recensée dans le rapport pour les canicules, les sécheresses ou les épisodes de gel.

Compte tenu de sa superficie, le Luxembourg n'a, de fait, pas enregistré les pertes économiques les plus importantes en termes absolus. Néanmoins, en termes relatifs, le pays se positionne parmi les plus impactés.

Plus précisément, il se classe au troisième rang de l'Union européenne pour les pertes économiques par km², s'établissant à 543.089 euros/km². Il est devancé par la Belgique (600.130 euros/km²) et la Slovaquie, cette dernière occupant la première place avec 911.559 euros/km².

⁶⁰ European Environment Agency: Economic losses and fatalities from weather- and climate-related extremes / 14 Oct 2025

De surcroît, le Luxembourg se positionne au deuxième rang s'agissant des préjudices économiques par habitant, enregistrant un montant s'élevant à 2.980 euros par résident.

5.3.3.1.2.1.2. *Évolution de la fréquence des événements climatiques extrêmes*

Il est à prévoir que ces pertes économiques poursuivent leur progression à mesure que l'intensification de la crise climatique se confirme, un phénomène déjà observable au cours des dernières décennies. Les données factuelles illustrent cette tendance : le nombre de catastrophes climatiques recensées est passé de 392 pour la décennie 1981-1990 à 483 pour la décennie suivante, avant d'atteindre 799 entre 2001 et 2010, et de culminer à 1.220 pour la période 2011-2020.

5.3.3.1.2.1.3. *Bilan humain et causes de mortalité*

Au Luxembourg, 218 décès sont recensés durant cette période (1980-2024) dont 214 sont imputables aux vagues de chaleur et 4 aux inondations.

5.4. Analyse du budget des dépenses

5.4.1. *Évolution des dépenses courantes*

En chiffres, les dépenses courantes atteignent la somme de 25.799,9 millions d'euros en 2026, soit une augmentation de quelque 1.609,4 millions d'euros par rapport au budget de 2025 (+6,65%), respectivement une progression de 3.158,8 millions d'euros par rapport au compte général provisoire de 2024 (+13,95%).

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 2024 à 2026.

Tableau 102 : Regroupement comptable des dépenses courantes

Code	Classes de comptes	2024 Compte général (euros)	2025 Budget définitif (euros)	2026 Projet de budget (euros)	Variation			
					2024/2026		2025/2026	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
10	Dépenses non ventilées	79.797.773	88.284.679	91.188.688	11.390.915	14,27%	2.904.009	3,29%
11	Salaires et charges sociales	4.475.389.579	4.886.480.784	5.132.762.449	657.372.870	14,69%	246.281.665	5,04%
12	Achat de biens non durables et de services	846.986.802	1.004.484.970	1.058.462.100	211.475.298	24,97%	53.977.130	5,37%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	31.331.478	37.147.989	39.944.718	8.613.240	27,49%	2.796.729	7,53%
21	Intérêts de la dette publique	171.106.575	238.250.100	312.524.100	141.417.525	82,65%	74.274.000	31,17%
23	Intérêts imputés en débit	26.496	10.000	10.000	-16.496	-62,26%	0	0,00%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	1.092.904	1.359.203	1.562.705	469.801	42,99%	203.502	14,97%
31	Subventions d'exploitation	1.154.631.794	1.224.569.548	1.455.672.994	301.041.200	26,07%	231.103.446	18,87%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	317.579.390	347.297.413	360.397.815	42.818.425	13,48%	13.100.402	3,77%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	1.098.770.723	1.338.676.882	1.440.086.126	341.315.403	31,06%	101.409.244	7,58%
34	Transferts de revenus aux ménages	792.082.347	879.220.992	923.536.581	131.454.234	16,60%	44.315.589	5,04%
35	Transferts de revenus à l'étranger	762.314.866	744.653.021	831.239.441	68.924.575	9,04%	86.586.420	11,63%
37	Remboursements d'impôts directs	3.784.420	3.200.000	4.400.000	615.580	16,27%	1.200.000	37,50%

Code	Classes de comptes	2024 Compte général (euros)	2025 Budget définitif (euros)	2026 Projet de budget (euros)	Variation			
					2024/2026		2025/2026	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	1.229.453.935	1.319.624.872	1.414.599.733	185.145.798	15,06%	94.974.861	7,20%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	6.942.248.389	6.972.337.375	7.430.485.488	488.237.099	7,03%	458.148.113	6,57%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	360.280.418	410.648.635	457.989.937	97.709.519	27,12%	47.341.302	11,53%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	143.312.254	150.249.586	165.245.017	21.932.763	15,30%	14.995.431	9,98%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	0	0	25.000	25.000	/	25.000	/
93	Dotation de fonds de réserve	4.230.837.426	4.543.995.973	4.679.739.579	448.902.153	10,61%	135.743.606	2,99%

Source chiffres : projet de budget 2026 (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 25.799.872.471 euros prévu au projet de budget 2026, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 66,8% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 17.242.987.516 euros.

A noter que la part des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) baisse de 30,7% en 2023 à 28,8% en 2026, alors qu'elle reste constante par rapport à 2025.

Graphique 103 : Répartition des principales catégories de dépenses courantes



Source chiffres : projet de budget 2026 (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 2026, les transferts sous rubrique s'élèveront à 7.430,5 millions d'euros en 2026, ce qui constitue une hausse de quelque 458,1 millions d'euros ou de 6,57% par rapport au budget 2025. Par rapport à 2024, cette hausse se situe à 488,2 millions d'euros (+7,03%).

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 l'assurance maladie-maternité et de l'assurance dépendance. L'augmentation est de quelque 449,9 millions d'euros entre 2025 et 2026, soit 8,47%. Par rapport à 2024, elle se situe à 7,59% ou 406,5 millions d'euros.

*Tableau 104 : Ventilation par ministère des transferts
à la sécurité sociale (code 42)*

Ministère		2024 Compte général (euros)	2025 Budget définitif (euros)	2026 Projet de budget (euros)	Variation			
					2024/2026		2025/2026	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
02	Affaires intérieures	99.320.352	106.230.600	115.337.500	16.017.148	16,13%	9.106.900	8,57%
10	Famille, Solidarités, Vivre ensemble et Accueil	1.486.836.000	1.553.417.912	1.552.601.578	65.765.578	4,42%	-816.334	-0,05%
17	Santé et Sécurité sociale	5.356.092.037	5.312.688.863	5.762.546.410	406.454.373	7,59%	449.857.547	8,47%
Total		6.942.248.389	6.972.337.375	7.430.485.488	488.237.099	7,03%	458.148.113	6,57%

Source chiffres : projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Des 7.430.485.488 euros prévus en 2026, la quasi-totalité, c'est-à-dire 7.315.147.988 euros (98,4%) relèvent du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale (5.762.546.410 euros) ainsi que du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil (1.552.601.578 euros).

Les dépenses du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale visent surtout les régimes de l'assurance pension (2.984,6 millions d'euros ; +10,21% par rapport à 2025), de l'assurance maladie-maternité (2.006,9 millions d'euros ; +5,74% par rapport à 2025) ainsi que celui de l'assurance dépendance (458,0 millions d'euros ; +4,69% par rapport à 2025). D'un autre côté, la contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs s'élève à 288,1 millions d'euros en 2026 (augmentation de 37,3 millions d'euros par rapport à 2025).

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 1.509,8 millions d'euros en 2026 (1.509,1 millions d'euros en 2025).

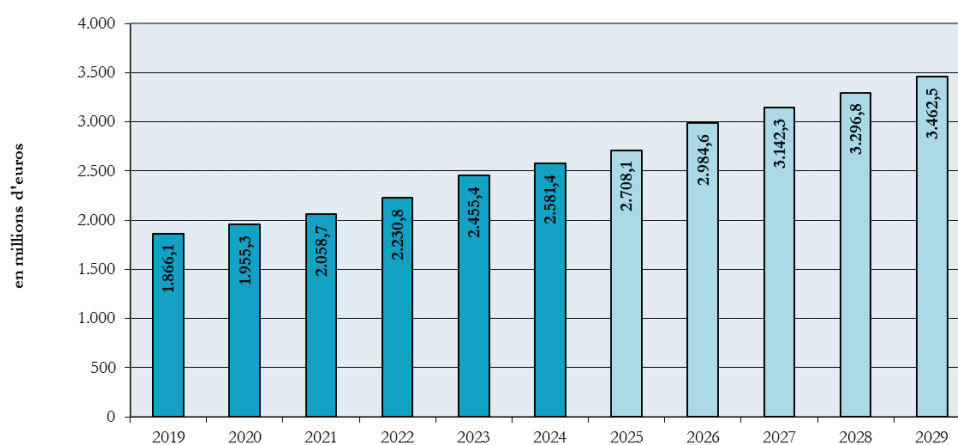
Le forfait d'éducation, à charge de l'Etat par une dotation au Fonds national de solidarité qui en assure la gestion, grève le budget de l'Etat de quelque 42,8 millions d'euros en 2026 (44,3 millions d'euros en 2025).

5.4.1.2.2. Situation financière de l'assurance pension

Les dépenses liées à l'assurance pension sont évaluées à quelque 2.984,6 millions d'euros pour 2026 contre 2.708,1 millions d'euros en 2025, ce qui équivaut à une augmentation de 276,5 millions d'euros (+10,21%).

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2019 à 2029 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne des dépenses afférentes s'élève à 6,38%.

Graphique 105 : 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 2025-2029 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Le Conseil de l'Union européenne observe, dans sa recommandation du 4 juin 2025, que « le système de retraite luxembourgeois est exposé à des risques croissants de non-viabilité sur le moyen à long terme, puisque, selon les projections, les dépenses devraient excéder les contributions dans les années à venir. Selon le rapport 2024 sur le vieillissement (...), les dépenses de retraite devraient augmenter régulièrement pour atteindre 17,5% du PIB d'ici à 2070, soit une augmentation de 8,1 points de pourcentage par rapport à 2024. Cette situation, qui se traduit par un plus fort taux de dépendance des personnes âgées, est liée à la hausse du nombre de retraités par travailleur en conséquence du vieillissement démographique, conjuguée à une diminution du solde migratoire. Si le Luxembourg détient actuellement la plus grande réserve pour les retraites de l'UE, celle-ci, sans ajustements des politiques, devrait tomber sous le seuil prévu par la législation nationale d'ici au début des années 2040. Selon les projections, une fois ce seuil atteint, la réserve sera épuisée en cinq ou six ans. En outre, le Luxembourg affiche le plus faible taux d'emploi des seniors de l'UE (de 51% pour les 55-64 ans), malgré un âge légal de départ à la retraite de 65 ans. Un départ anticipé à la retraite est autorisé dès 57 ans, tandis que la générosité des prestations constitue une forte incitation financière à quitter prématurément le marché du travail et à ne pas participer à l'éducation et à la formation des adultes. »

Ainsi, le 4 juin 2025, le Conseil de l'Union européenne avait recommandé au Luxembourg, entre autres, d'« assurer la viabilité à long terme de son système de retraite, notamment en limitant les possibilités de départ anticipé à la retraite et en augmentant le taux de participation et d'emploi des seniors par une amélioration de leurs perspectives d'emploi et de leur employabilité ».

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% (3 x 8%) 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. »

A cet égard, les auteurs du projet de budget 2026 notent : « En continuation des consultations au sujet du système des pensions, lors des échanges entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, les lignes directrices suivantes d'une future réforme du système ont été retenues par le Gouvernement.

- Rapprocher l'âge effectif de départ en pension de vieillesse anticipée en direction de l'âge légal en prolongeant progressivement la durée des périodes de cotisations obligatoires de huit mois au total à l'horizon 2030, tout en maintenant les conditions de départ en pension anticipée à partir de l'âge de 57 ans et tout en excluant le régime actuel de la préretraite travail posté et de la préretraite ajustement ;
- Augmenter le taux de cotisation de 24,0% à 25,5% dès 2026 avec, pour des raisons de protection sociale, par dérogation exceptionnelle à la réforme du système des pensions de 2012, le maintien de l'allocation de fin d'année ;

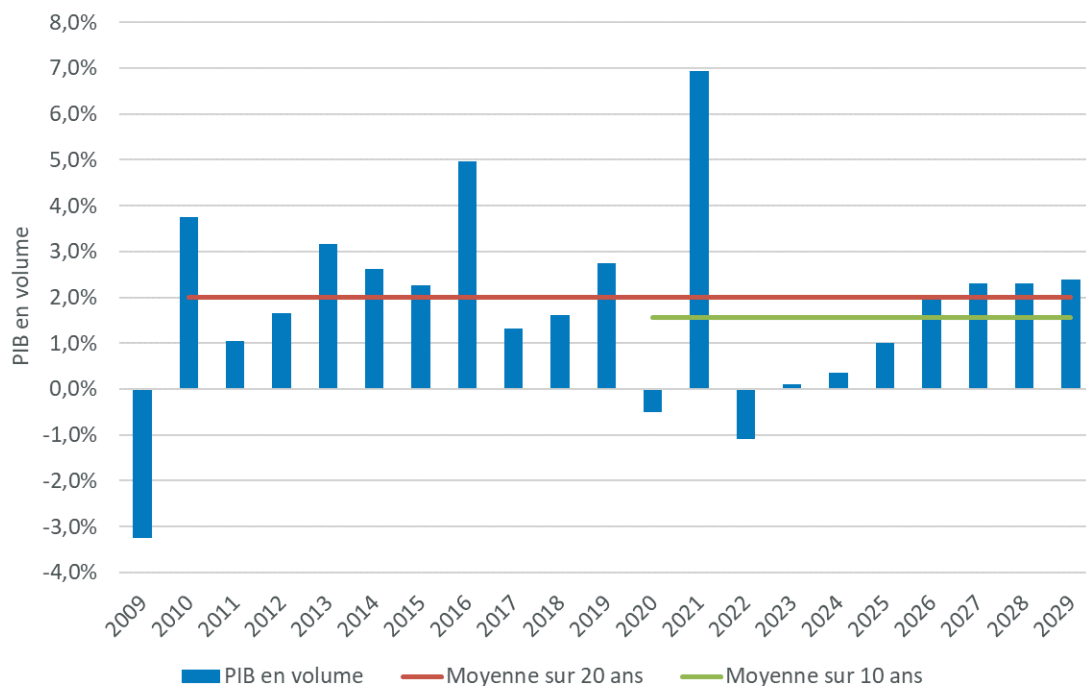
- Insérer les périodes dites complémentaires relevant des années d'études de façon flexible au cours de la carrière d'assurance entière de l'assuré ;
- Introduire une retraite progressive sur base des modalités en vigueur dans la fonction publique. »

A noter que deux dispositions à caractère fiscal ayant pour objet de contribuer à la viabilité du système des pensions dans le temps font, entre autres, l'objet d'un projet de loi (no 8640) déposé en date du 15 octobre 2025 à la Chambre des députés. Il est proposé d'introduire, d'une part, un abattement de maintien dans la vie professionnelle et, d'autre part, d'augmenter le plafond de déduction fiscale annuelle des versements dans le cadre d'un contrat de prévoyance-vieillesse à titre des dépenses spéciales.

Dans le cadre de la réforme de l'assurance pension ayant abouti à la loi du 21 décembre 2012, le projet de loi 6387 avait fait état de l'hypothèse de croissance suivante : « une double prémisse 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 ce contexte la Cour tient à faire remarquer que la croissance moyenne du PIB réel (en volume) sur la période 2009 à 2029 s'établirait à 2,0%. Calculée sur la période 2019 à 2029 cette croissance moyenne diminuerait même à 1,6%.

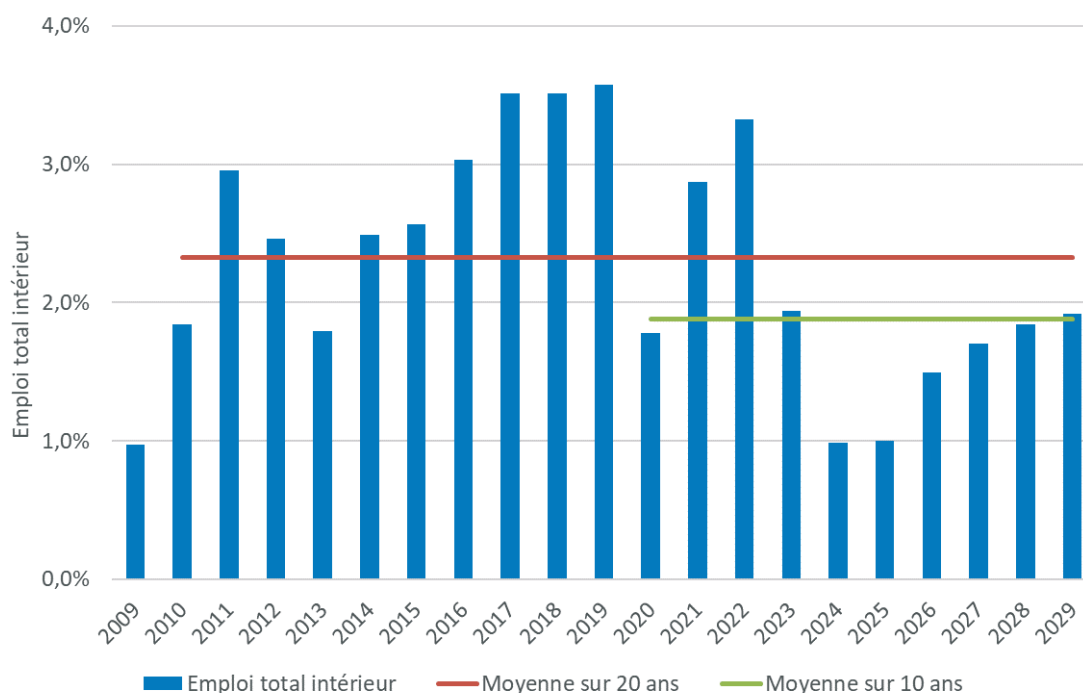
Graphique 106 : PIB en volume sur la période 2009 à 2029



Sources chiffres : Statec, projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

La croissance moyenne de l'emploi total intérieur quant à elle s'établirait à 2,3% sur la période 2009 à 2029. Calculée sur la période 2019 à 2029 cette croissance moyenne atteindrait 1,9%.

Graphique 107 : Croissance de l'emploi intérieur total sur la période 2009 à 2029



Sources chiffres : Statec, projet de budget 2026 (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 2025 à 2070.

Le premier scénario s'appuie sur les prévisions du Statec pour les années 2025 à 2029⁶¹ et sur les prévisions de la Commission européenne pour les années 2030 à 2070⁶².

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%.

Tableau 108 : Prévisions du PIB en volume pour le Luxembourg de 2025 à 2070

Année	Scénario 1 : 2025 -2029 : Prévisions Statec 2030-2070 : 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'euro)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)	PIB en volume (en millions d'euro)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)	PIB en volume (en millions d'euro)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)
2025*	64.184,89	1,00%	65.049,45	2,36%	65.455,88	3,00%
2026	65.468,59	2,00%	66.549,49	2,31%	67.419,56	3,00%
2027	66.974,37	2,30%	68.049,54	2,25%	69.442,15	3,00%

61 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, Section « 1.b. Contexte macroéconomique », page 8.

62 Commission européenne (2023). 2024 Ageing Report, Underlying Assumptions & Methodologies, Institutional Paper 257, page 291.

Année	Scénario 1 : 2025 -2029 : Prévisions Statec 2030-2070 : 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'euro)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)	PIB en volume (en millions d'euro)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)	PIB en volume (en millions d'euro)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)
2028	68.514,78	2,30%	69.549,58	2,20%	71.525,41	3,00%
2029	70.159,13	2,40%	71.049,63	2,16%	73.671,17	3,00%
2030	71.281,68	1,60%	72.549,68	2,11%	75.881,31	3,00%
2031	72.422,19	1,60%	74.049,72	2,07%	78.157,75	3,00%
2032	73.580,94	1,60%	75.549,77	2,03%	80.502,48	3,00%
2033	74.758,24	1,60%	77.049,81	1,99%	82.917,55	3,00%
2034	75.954,37	1,60%	78.549,86	1,95%	85.405,08	3,00%
2035	77.169,64	1,60%	80.049,91	1,91%	87.967,23	3,00%
2036	78.404,35	1,60%	81.549,95	1,87%	90.606,25	3,00%
2037	79.658,82	1,60%	83.050,00	1,84%	93.324,44	3,00%
2038	80.933,36	1,60%	84.550,05	1,81%	96.124,17	3,00%
2039	82.228,30	1,60%	86.050,09	1,77%	99.007,89	3,00%
2040	84.037,32	2,20%	87.550,14	1,74%	101.978,13	3,00%
2041	85.886,14	2,20%	89.050,18	1,71%	105.037,48	3,00%
2042	87.775,64	2,20%	90.550,23	1,68%	108.188,60	3,00%
2043	89.706,70	2,20%	92.050,28	1,66%	111.434,26	3,00%
2044	91.680,25	2,20%	93.550,32	1,63%	114.777,29	3,00%
2045	93.697,21	2,20%	95.050,37	1,60%	118.220,60	3,00%
2046	95.758,55	2,20%	96.550,41	1,58%	121.767,22	3,00%
2047	97.865,24	2,20%	98.050,46	1,55%	125.420,24	3,00%
2048	100.018,28	2,20%	99.550,51	1,53%	129.182,85	3,00%
2049	102.218,68	2,20%	101.050,55	1,51%	133.058,33	3,00%
2050	104.058,61	1,80%	102.550,60	1,48%	137.050,08	3,00%
2051	105.931,67	1,80%	104.050,64	1,46%	141.161,58	3,00%
2052	107.838,44	1,80%	105.550,69	1,44%	145.396,43	3,00%
2053	109.779,53	1,80%	107.050,74	1,42%	149.758,32	3,00%
2054	111.755,56	1,80%	108.550,78	1,40%	154.251,07	3,00%
2055	113.767,16	1,80%	110.050,83	1,38%	158.878,61	3,00%
2056	115.814,97	1,80%	111.550,88	1,36%	163.644,96	3,00%
2057	117.899,64	1,80%	113.050,92	1,34%	168.554,31	3,00%
2058	120.021,84	1,80%	114.550,97	1,33%	173.610,94	3,00%
2059	122.182,23	1,80%	116.051,01	1,31%	178.819,27	3,00%
2060	123.892,78	1,40%	117.551,06	1,29%	184.183,85	3,00%
2061	125.627,28	1,40%	119.051,11	1,28%	189.709,36	3,00%
2062	127.386,06	1,40%	120.551,15	1,26%	195.400,65	3,00%
2063	129.169,47	1,40%	122.051,20	1,24%	201.262,66	3,00%
2064	130.977,84	1,40%	123.551,24	1,23%	207.300,54	3,00%
2065	132.811,53	1,40%	125.051,29	1,21%	213.519,56	3,00%
2066	134.670,89	1,40%	126.551,34	1,20%	219.925,15	3,00%

Année	Scénario 1 : 2025 -2029 : Prévisions Statec 2030-2070 : 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'euro)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)	PIB en volume (en millions d'euro)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)	PIB en volume (en millions d'euro)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)
2067	136.556,28	1,40%	128.051,38	1,19%	226.522,90	3,00%
2068	138.468,07	1,40%	129.551,43	1,17%	233.318,59	3,00%
2069	140.406,62	1,40%	131.051,47	1,16%	240.318,15	3,00%
2070	142.091,50	1,20%	132.551,52	1,14%	247.527,69	3,00%
Moyenne 2025 à 2070		1,77%		1,61%		3,00%

* Valeur de départ : PIB en volume de 2024 de 63.549,4 millions d'euros

Source chiffres : Statec ; tableau et calculs : Cour des comptes

Le tableau ci-dessus montre une croissance annuelle moyenne entre 2025 et 2070 de 1,77% pour le premier scénario, de 1,61% 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 105.436,19 millions d'euros peut être constatée en 2070 en faveur du scénario trois. Entre le scénario deux et le scénario trois, un écart de 114.976,17 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 presque deux fois supérieur au PIB en volume escompté sous l'hypothèse d'une croissance linéaire.

Dans le bilan technique du régime général d'assurance pension 2022, l'IGSS a mis à jour ses hypothèses sur les paramètres clés. Les projections à long terme, dans le scénario de base, sont basées sur une estimation de la croissance annuelle moyenne de 1,8% pour la période de 2020 à 2070⁶³.

Dans son « 2024 Ageing Report », la Commission européenne part également de l'hypothèse d'une croissance annuelle moyenne du PIB de 1,8% pour la période de 2022 à 2070. La Commission estime qu'en 2070, les dépenses en relation avec l'assurance pension auront atteint 17,5% du PIB⁶⁴.

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 Luxembourg⁶⁵.

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%⁶⁶.

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.

Les résultats des projections montrent que, à l'horizon 2060, dans le premier scénario, le plus favorable, le surplus du budget de l'assurance pension pourrait être décalé de 1,6% du PIB à 19,3% du PIB grâce aux mesures proposées. Dans le deuxième scénario, le budget de l'assurance pension passerait

63 Ministère de la Sécurité sociale, Inspection générale de la sécurité sociale, Bilan technique du régime général d'assurance pension – 2022.

64 Commission européenne (2021). The 2021 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070).

65 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.

66 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.

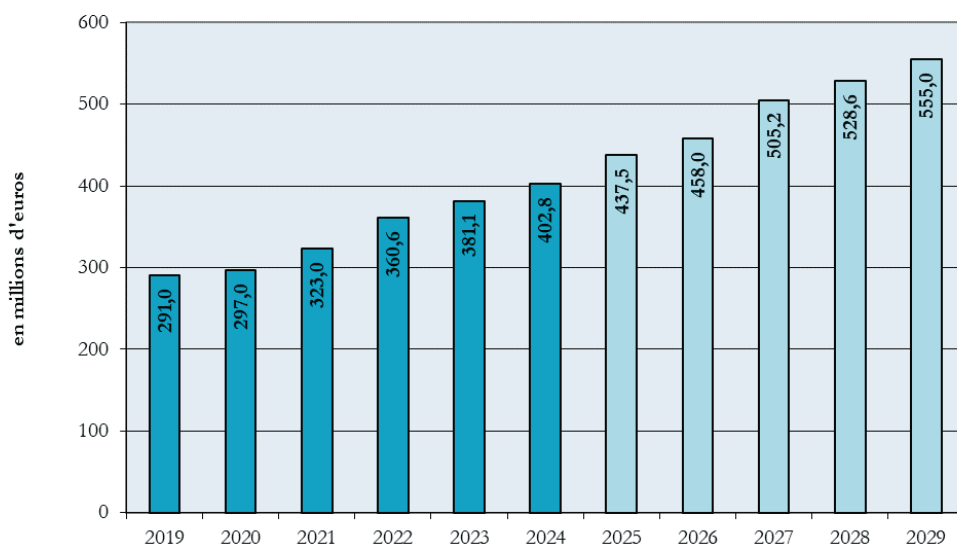
d'un déficit de 5,9% du PIB à un surplus de 6,5% du PIB et dans le troisième scénario, le plus défavorable des trois scénarios estimés, d'un déficit de 14,2% du PIB à un déficit de 2,7% du PIB⁶⁷.

Sur le plan international, l'OCDE encourage les décideurs politiques de commencer à réformer leur système de pensions et à prévoir les réformes nécessaires et ce sans tarder et malgré une situation macroéconomique et socio-politique difficile⁶⁸.

5.4.1.2.3. 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 437,5 millions d'euros en 2025 à 458 millions d'euros en 2026 (+4,69%) en vertu de l'article 375 du code de la Sécurité sociale. La prévision atteint 555 millions d'euros pour l'exercice 2029.

Graphique 109 : Participation de l'État au financement de l'assurance dépendance



Sources chiffres : comptes généraux de l'Etat, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (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 2019 à 2026 telle que présentée dans les décomptes, les rapports annuels, respectivement les budgets et estimations de l'assurance maladie-maternité.

Tableau 110 : Situation financière de l'assurance maladie-maternité

(en millions d'euros)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 Prévision	2026 Prévision
Recettes courantes	3.719,3	4.283,8	4.278,9	4.542,8	4.944,3	5.128,5		
Dépenses courantes	3.617,6	4.296,2	4.334,6	4.584,4	4.844,2	5.154,3		
Solde des opérations courantes	101,6	-12,4	-55,7	-41,6	100,1	-25,8	-118,6	-209,3
Solde global cumulé (réserve totale)	971,3	958,9	903,2	861,6	961,7	936,0	817,3	608,0
Fonds de roulement légal	310,2	377,7	363,2	395,2	420,4	455,0	487,9	520,7

67 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.

68 OCDE (2022), *OECD Pensions Outlook 2022*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/20c7f443-en>.

<i>(en millions d'euros)</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 Prévision	2026 Prévision
Dotation / Prélèvement au fonds de roulement	22,6	67,5	-14,5	32,0	25,2	34,7	32,9	32,8
Solde de l'exercice après dotation réserve	79,1	-79,9	-41,2	-73,6	74,9	-60,4	-151,5	-242,1
Solde cumulé après dotation réserve	661,2	581,2	540,0	466,4	541,4	480,9	329,4	87,3

Source chiffres : décomptes / rapports annuels / budgets et estimations CNS (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

L'année 2024 est marquée par une augmentation des dépenses nettement supérieure à celle des recettes. Le résultat de l'année 2024 s'inscrit dans la trajectoire dégressive observée depuis 2020, à l'exception de 2023, année marquée par des événements exceptionnels et non récurrents.

L'assurance maladie-maternité devra faire face à des défis budgétaires importants dans les années à venir, en raison du ralentissement économique et d'un déficit structurel qui ne cesse de s'aggraver, du fait d'une croissance des dépenses plus rapide que celle des recettes. Cette situation financière oblige à un recours constant aux réserves pour assurer le financement des prestations.

Le système de l'assurance maladie-maternité du Grand-Duché de Luxembourg couvre une population protégée d'approximativement 986.800 personnes en 2025 constituée pour deux tiers de la population protégée résidente et pour un tiers de la population protégée non-résidente.

D'après le rapport sur la situation financière de l'assurance maladie-maternité établi par l'Inspection générale de la sécurité sociale en vue de la réunion du comité quadripartite du 13 octobre 2025, les prévisions 2025 présentent un déficit important de -118,6 millions d'euros au niveau du solde des opérations courantes. Ce déficit devrait encore s'aggraver pour atteindre -209,3 millions d'euros en 2026. A moyen terme, les prévisions réalisées dans le cadre de la réunion du comité quadripartite s'attendent à un solde des opérations courantes déficitaire de -271,6 millions d'euros en moyenne par année sur la période 2027 à 2029. Dans ce contexte, l'Etat s'est engagé à une dotation à hauteur de 59 millions d'euros par an sur la période 2026 à 2030 en vue de contribuer ainsi par un financement forfaitaire au financement de l'assurance maladie-maternité.

Depuis l'exercice 2020 (à l'exception de l'année 2023), le niveau élevé des dépenses de l'assurance maladie-maternité est partiellement financé par la consommation de la réserve excédentaire. Comme conséquence, la réserve devrait afficher un profil décroissant sur les années à venir et même passer sous son seuil légal dès 2027.

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 passe de 420,4 millions d'euros en 2023 à 455,0 millions d'euros en 2024, ce qui correspond à une croissance de 8,2%. Ensemble avec l'excédent cumulé, la réserve globale se chiffre à 936,0 millions d'euros à fin 2024. Cette réserve diminue ensuite pour atteindre 817,3 millions d'euros à fin 2025 (-12,7% par rapport à 2024) et 608,0 millions d'euros à fin 2026 (-25,6% par rapport à 2025).

L'évolution du niveau de la réserve est reprise au tableau suivant :

Tableau 111 : Évolution du niveau de la réserve

<i>(en millions d'euros)</i>	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023	31.12.2024	31.12.2025 Prévision	31.12.2026 Prévision
Réserve effective	971,3	958,9	903,2	861,6	961,7	936,0	817,3	608,0
Minimum légal	310,2	377,7	363,2	395,2	420,4	455,0	487,9	520,7
Rapport réserve / dépenses courantes hors prélèvements aux provisions	31,3%	25,4%	24,9%	21,8%	22,9%	20,6%	16,8%	11,7%

Source chiffres : décomptes / rapports annuels / budgets et estimations CNS (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

A moyen terme les prévisions réalisées dans le cadre de la réunion du comité quadripartite estiment que le rapport entre la réserve constituée et le montant annuel des dépenses courantes passe de 11,7% en 2026 sous son seuil légal de 10% en 2027 pour atteindre même -3,4% en 2029.

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, un groupe de travail a été instauré en 2025 afin de préparer ensemble avec les parties prenantes des propositions pour un redressement structurel de la trajectoire de financement. Une des pistes possibles constitue le relèvement du taux des cotisations sociales.

Par ailleurs, les services de la Commission européenne notent en juin 2025 dans le cadre du semestre européen : « Si le système de santé luxembourgeois fonctionne relativement bien, il est confronté à certains défis que le pays doit relever pour améliorer la santé de sa population et la justice sociale, tout en stimulant la compétitivité de son économie. Il doit notamment relever les défis suivants : i) la fragmentation de la gestion du système de santé ; ii) l'absence de stratégie spécifique en matière de santé publique ; iii) les pénuries de main-d'œuvre dans le secteur de la santé et iv) un retard dans la numérisation du secteur de la santé. » En outre, « le Luxembourg dépend en grande partie d'un personnel de santé formé à l'étranger et de travailleurs frontaliers, ce qui suscite des inquiétudes quant aux fluctuations importantes des effectifs et à l'accessibilité des soins. La densité de médecins au Luxembourg est la plus faible de l'Union (3 pour 1 000 habitants contre 4,2 en moyenne dans l'Union). » (document SWD (2025) 216 final/2)

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 2026 prévoit des crédits à hauteur de 5.132,8 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 5,04% par rapport au budget de l'exercice 2025, respectivement de 14,69% par rapport au compte général de l'exercice 2024. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 112 : Code économique 11 – Salaires et charges sociales

Ministère		2024 Compte général (euros)	2025 Budget définitif (euros)	2026 Projet de budget (euros)	Variation			
					2024/2026		2025/2026	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
00	Etat	94.141.814	80.662.293	82.005.459	-12.136.355	-12,89%	1.343.166	1,67%
01	Affaires étrangères et européennes, Défense, Coopération et Commerce extérieur	196.412.019	225.259.088	254.331.297	57.919.278	29,49%	29.072.209	12,91%
02	Affaires intérieures	395.543.123	459.605.242	468.973.981	73.430.858	18,56%	9.368.739	2,04%
03	Agriculture, Alimentation et Viticulture	53.446.187	57.565.835	62.526.663	9.080.476	16,99%	4.960.828	8,62%
04	Culture	68.063.400	72.432.656	77.429.744	9.366.344	13,76%	4.997.088	6,90%
05	Digitalisation	80.307.841	90.720.570	99.855.304	19.547.463	24,34%	9.134.734	10,07%
06	Economie	71.010.557	74.818.943	78.860.090	7.849.533	11,05%	4.041.147	5,40%
07	Education nationale, Enfance et Jeunesse	2.354.572.556	2.554.853.193	2.675.746.490	321.173.934	13,64%	120.893.297	4,73%
08	Egalité des Genres et Diversité	2.507.111	2.740.225	2.695.779	188.668	7,53%	-44.446	-1,62%
09	Environnement, Climat et Biodiversité	100.228.580	108.387.108	113.426.106	13.197.526	13,17%	5.038.998	4,65%
10	Famille, Solidarités, Vivre ensemble et Accueil	53.730.463	61.351.173	65.579.200	11.848.737	22,05%	4.228.027	6,89%
11	Finances	279.235.369	311.363.267	326.069.136	46.833.767	16,77%	14.705.869	4,72%

Ministère		2024 Compte général (euros)	2025 Budget définitif (euros)	2026 Projet de budget (euros)	Variation			
					2024/2026		2025/2026	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
12	Fonction publique	50.371.142	63.635.627	66.468.589	16.097.447	31,96%	2.832.962	4,45%
13	Justice	225.304.630	242.096.202	254.081.612	28.776.982	12,77%	11.985.410	4,95%
14	Logement et Aménagement du Territoire	18.362.786	20.488.841	22.161.213	3.798.427	20,69%	1.672.372	8,16%
15	Mobilité et Travaux publics	209.295.090	218.898.035	229.581.791	20.286.701	9,69%	10.683.756	4,88%
16	Recherche et Enseignement supérieur	13.818.257	14.189.917	14.941.055	1.122.798	8,13%	751.138	5,29%
17	Santé et Sécurité sociale	102.750.950	110.560.326	114.530.717	11.779.767	11,46%	3.970.391	3,59%
18	Sports	11.758.413	13.388.567	15.216.706	3.458.293	29,41%	1.828.139	13,65%
19	Travail	94.529.291	103.463.676	108.281.517	13.752.226	14,55%	4.817.841	4,66%
Total		4.475.389.579	4.886.480.784	5.132.762.449	657.372.870	14,69%	246.281.665	5,04%

Source chiffres : projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

D'après le projet de loi 8600, « 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 978,12 points pour toute l'année 2026. »

5.4.2. Évolution des dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2026 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général de 2024 et au budget définitif de 2025.

Tableau 113 : Regroupement comptable des dépenses en capital

Classes de comptes		2024 Compte général (euros)	2025 Budget définitif (euros)	2026 Projet de budget (euros)	Variation			
					2024/2026		2025/2026	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
10	Dépenses non ventilées	2.931.292	10.500.000	8.273.491	5.342.199	182,25%	-2.226.509	-21,20%
31	Subventions d'exploitation	804.679	760.724	759.085	-45.594	-5,67%	-1.639	-0,22%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	20.631.050	23.753.940	25.108.405	4.477.355	21,70%	1.354.465	5,70%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	119.633.793	161.886.290	210.657.814	91.024.021	76,09%	48.771.524	30,13%
52	Autres transferts de capi- taux aux administrations privées	3.568.942	4.917.105	7.529.161	3.960.219	110,96%	2.612.056	53,12%
53	Transferts de capitaux aux ménages	32.814.358	35.921.700	39.768.100	6.953.742	21,19%	3.846.400	10,71%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	38.936.350	51.942.864	72.965.414	34.029.064	87,40%	21.022.550	40,47%
61	Transferts de capitaux à l'administration centrale	62.057.670	53.269.464	46.386.900	-15.670.770	-25,25%	-6.882.564	-12,92%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	48.319.597	88.545.750	100.710.200	52.390.603	108,43%	12.164.450	13,74%
71	Achats de terrains et bâti- ments dans le pays	262.506.514	40.051.100	40.061.100	-222.445.414	-84,74%	10.000	0,02%
72	Construction de bâtiments	18.046.819	63.705.983	54.702.060	36.655.241	203,11%	-9.003.923	-14,13%

Classes de comptes		2024 Compte général (euros)	2025 Budget définitif (euros)	2026 Projet de budget (euros)	Variation			
					2024/2026		2025/2026	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	52.544.093	122.620.016	186.009.509	133.465.416	254,01%	63.389.493	51,70%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	142.365.828	164.453.313	169.123.768	26.757.940	18,80%	4.670.455	2,84%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	26.720.769	64.236.300	88.800.300	62.079.531	232,33%	24.564.000	38,24%
82	Octrois de crédits aux organismes privés sans but lucratif au service des ménages	0	100	100	100	/	0	0,00%
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	42.048.970	34.713.730	33.439.000	-8.609.970	-20,48%	-1.274.730	-3,67%
91	Remboursement de la dette publique	633.991	100	1.000.000	366.009	57,73%	999.900	-
93	Dotations de fonds de réserve	2.342.797.205	2.496.630.787	3.198.082.766	855.285.561	36,51%	701.451.979	28,10%
Total		3.217.361.920	3.417.909.266	4.283.377.173	1.066.015.253	33,13%	865.467.907	25,32%

Source chiffres : projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent en 2026 à quelque 4.283,4 millions d'euros, soit une augmentation de 865,5 millions d'euros (+25,32%) par rapport au budget définitif de 2025, respectivement une augmentation de 1.066,0 millions d'euros (+33,13%) par rapport au compte général provisoire de 2024.

*

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 ».

• *Rapport d'avancement annuel du 25 avril 2025*

Le premier rapport d'avancement annuel est établi dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique européenne et assure le suivi de la mise en œuvre du plan budgétaire et structurel national à moyen terme du Luxembourg datant d'octobre 2024.

Selon le rapport d'avancement annuel du 25 avril 2025, pour l'exercice 2024 « les investissements publics connaissent également une hausse, conditionnée notamment par l'exécution de grands projets d'infrastructure. En accord avec les priorités gouvernementales, les investissements ont été principalement orientés vers la mobilité, le logement abordable ou encore la transition énergétique. »

En ce qui concerne l'exercice 2025, « les investissements publics, quant à eux, poursuivraient une progression continue, en cohérence avec les priorités gouvernementales. Ces investissements reflètent un engagement renforcé en faveur du développement des capacités de défense, ainsi que des projets stratégiques dans les infrastructures, la transition énergétique, la mobilité et le logement abordable. »

• *Recommandation du Conseil de l'Union européenne datant du 4 juin 2025*

Le Conseil de l'Union européenne a notamment recommandé le 4 juin 2025, sur base du rapport de la Commission de l'Union européenne évaluant les progrès accomplis par le Luxembourg dans les suites données aux recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées et faisant le point de la mise en œuvre, par le Luxembourg, de son plan pour la reprise et la résilience, que le Luxembourg s'attache en 2025 et 2026 :

« à axer la politique économique en matière d'investissement sur la promotion de l'innovation et le soutien aux activités à forte intensité de R&D ; »

« à améliorer la durabilité et l'efficacité des transports en favorisant davantage leur décarbonation et en investissant dans les infrastructures de transport public et les réseaux transfrontaliers ; »

« à accroître ses dépenses et sa préparation globales en matière de défense, conformément aux conclusions du Conseil européen du 6 mars 2025 ; »

« à accroître l'offre de logements, en particulier en adoptant une politique globale d'affectation des sols et une réforme de la taxe foncière, en développant des projets de quartiers résidentiels d'envergure sur des terrains publics et en renforçant la coordination avec l'urbanisme et les transports publics transfrontaliers ».

• *Projet de budget pour 2026*

Dans le projet de budget sous rubrique, il est précisé que « le projet de budget de l'Etat pour 2026 poursuit la mise en œuvre des engagements de l'accord de coalition 2023-2028 » en mettant notamment l'accent sur « une politique énergétique ambitieuse, axée sur l'efficacité, les énergies renouvelables et la transition climatique » et sur le maintien à un niveau élevé d'investissement public et en privilégiant des investissements stratégiques dans les secteurs d'avenir.

« Pour faire face aux défis liés à la croissance démographique et à la gestion optimale du territoire, le Gouvernement réaffirme son engagement en faveur d'un investissement public ambitieux. Dans le secteur ferroviaire, des projets structurants sont en cours, notamment l'extension du tramway et le développement du fret. Sur le réseau routier, les aménagements autoroutiers et les mesures de sécurisation des routes nationales marquent des avancées significatives. A l'aéroport, la construction d'une nouvelle infrastructure de contrôle et d'un dépôt de carburant vise à accompagner l'évolution du trafic tout en renforçant l'efficacité opérationnelle. »

« Les dépenses d'investissements représentent une composante essentielle du budget en raison de leur impact positif sur la croissance économique. » En 2026, les investissements directs (formation de capital) et indirects (transferts en capital) de l'administration centrale « atteindraient 4,8% du PIB, un niveau supérieur à la moyenne observée sur la période 2014-2024 (3,8% du PIB). Cette dynamique reflète les priorités du gouvernement en matière de logement, de défense ainsi que de transition climatique et énergétique. »

Selon le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, « le projet de budget de l'Etat pour la période de programmation financière pluriannuelle 2026-2029 s'inscrit dans la continuité des engagements pris dans le cadre de l'accord de coalition 2023-2028, en poursuivant une politique de relance économique et d'investissements publics ambitieux (...) par le maintien d'un niveau élevé d'investissements publics, dans les transports et l'énergie. »

« Sur la période 2024 à 2029, l'évolution moyenne des dépenses d'investissement (directs et indirects) s'élève à +6,2%. Une nette croissance des investissements (formation de capital et transferts en capital) est prévue en 2025, majoritairement en raison du satellite militaire. Le niveau reste élevé en 2026 pour atteindre les 4,5 milliards d'euros, soit une progression de +5,8%. (...) La baisse observée en 2027 résulte de l'effet de base positif induit de 2025 et 2026, les investissements progresseraient ensuite pour atteindre un montant de 4,9 milliards d'euros en 2029.

Pour faciliter l'interprétation, et aussi la comparaison avec les pays voisins, il convient de mesurer l'investissement à travers le ratio avec le PIB. Ainsi, les dépenses d'investissement dépassent les 4% du PIB sur toute la période de prévision 2025 à 2029. Cette valeur de référence est largement atteinte en 2025 et 2026 (4,8%) ce qui souligne les priorités politiques. »

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.

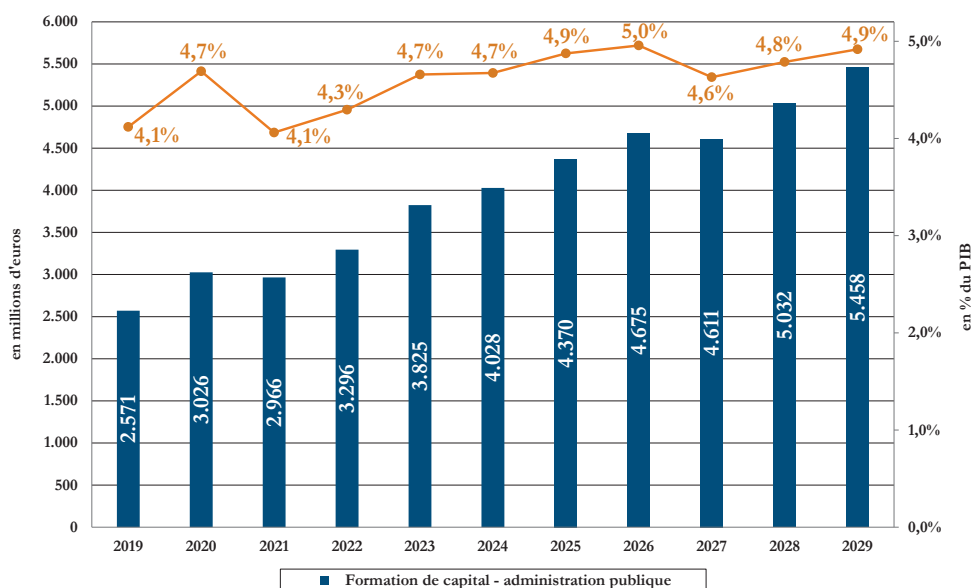
La formation brute de capital fixe est égale aux acquisitions moins les cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents au cours de la période de référence augmentées de certaines plus-values sur actifs non produits découlant de l'activité de production des unités productives ou institutionnelles. 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 2019 à 2029, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2025 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029.

Graphique 114 : Évolution de la formation de capital – administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2025, projet de loi 8601 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

En 2024, les investissements directs effectifs de l'administration publique ont augmenté de 5,3% par rapport à 2023, atteignant 4.028 millions d'euros, soit 4,7% du PIB. Comparés aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour 2024-2028 (3.823 millions d'euros) et à celles du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (3.765 millions d'euros), la Cour constate que les dépenses effectives dépassent respectivement les estimations de 205 millions d'euros et de 263 millions d'euros.

Pour 2025, il est prévu que les investissements directs de l'administration publique augmentent de 8,5% par rapport à 2024 pour atteindre 4.370 millions d'euros, soit 4,9% du PIB. Ces montants excèdent également les prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour 2024-2028 (4.165 millions d'euros) et du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle

pour 2023-2027 (4.198 millions d'euros), avec des écarts respectifs de 205 millions d'euros et 172 millions d'euros. Cette forte progression s'explique notamment par la mise en orbite du satellite militaire au mois d'août.

La Cour souligne qu'en 2026, une nouvelle augmentation est attendue, avec une progression de 7,0% en atteignant 4.675 millions d'euros, soit 5,0% du PIB. Cette hausse s'explique notamment par l'intensification des efforts consentis dans le domaine de la défense.

En revanche, pour 2027, une baisse (-1,4%) des investissements directs en valeur (4.611 millions d'euros) et en pourcent par rapport au PIB (4,6%) est escomptée. Cette diminution s'explique par les niveaux exceptionnellement élevés des dépenses d'investissement directes de l'administration centrale au courant des années 2025 et 2026.

Le graphique ci-dessus met en évidence une tendance générale à la hausse de la formation de capital de l'administration publique depuis 2019, à l'exception des années 2021 et 2027, où une faible baisse est observée. Cette dynamique devrait culminer en 2029, avec un niveau record de 5.458 millions d'euros.

En proportion du PIB, la formation de capital affiche une croissance continue entre 2021 et 2026, atteignant un sommet de 5,0% en 2026. Après une baisse en 2027, elle repartirait à la hausse jusqu'en 2029, pour atteindre 4,9%.

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.

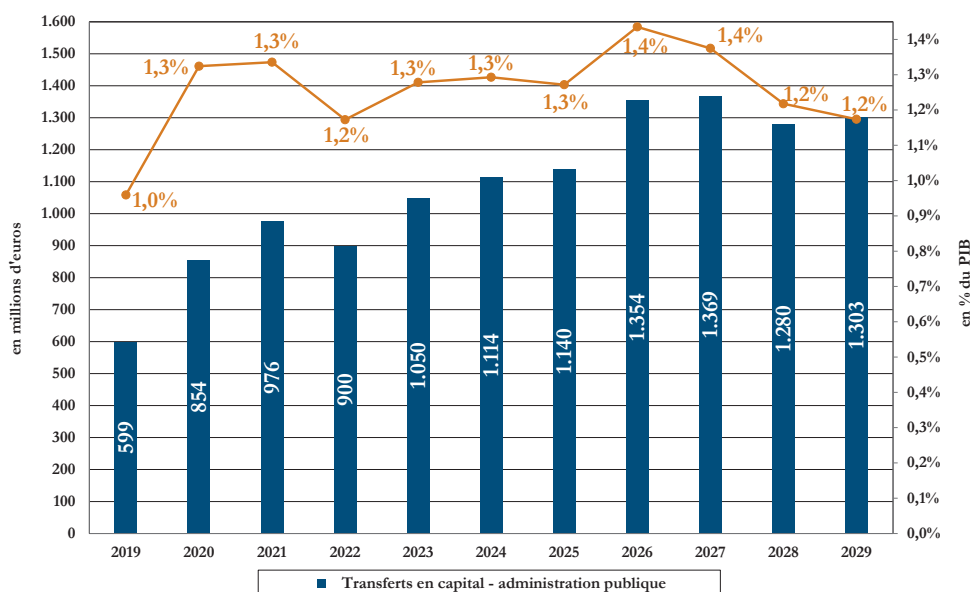
Les transferts en capital couvrent les impôts en capital, les aides à l'investissement et les autres transferts en capital.

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 2019 à 2029, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2025 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029.

Graphique 115 : Évolution des transferts en capital – administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2025, projet de loi 8601 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

En 2024, les investissements indirects effectifs de l'administration publique ont augmenté de 6,1% par rapport à 2023, atteignant 1.114 millions d'euros, soit 1,3% du PIB. Comparés aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour 2024-2028 (1.173 millions d'euros), les dépenses effectives sont inférieures de 59 millions d'euros. Par rapport aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour 2023-2027 (1.140 millions d'euros), l'écart est de 26 millions d'euros, les dépenses effectives n'atteignant pas les niveaux anticipés.

Pour 2025, une hausse modérée de 2,3% est prévue, portant les investissements indirects de l'administration publique à 1.140 millions d'euros, soit 1,3% par rapport au PIB. Ces montants restent en deçà des prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour 2024-2028 (1.183 millions d'euros) et du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (1.176 millions d'euros), avec des écarts respectifs de 43 millions d'euros et 36 millions d'euros.

La Cour relève qu'en 2026, une augmentation significative (+18,8%) des investissements indirects en valeur (1.354 millions d'euros) est attendue, accompagné d'une légère hausse par rapport au PIB (1,4%). L'évolution des transferts en capital, effectués majoritairement par l'administration centrale, s'explique par de nombreux nouveaux projets, dont les plus importants concernent les infrastructures hospitalières (CHL), les établissements d'enseignement, les installations photovoltaïques, ainsi que plusieurs projets liés au Fonds pour le logement abordable et au Tram.

En 2027, une faible progression (1,1%) des investissements indirects en valeur (1.369 millions d'euros) est anticipée, tandis que leur part dans le PIB devrait légèrement diminuer, restant à (1,4%).

Le graphique ci-dessus montre qu'entre 2019 à 2027, les transferts en capital de l'administration publique augmenteraient sensiblement en valeur, à l'exception de l'année 2022, pour atteindre un niveau record de 1.369 millions d'euros en 2027. Pour les exercices 2028 et 2029 les investissements indirects devraient se stabiliser autour de 1.300 millions d'euros.

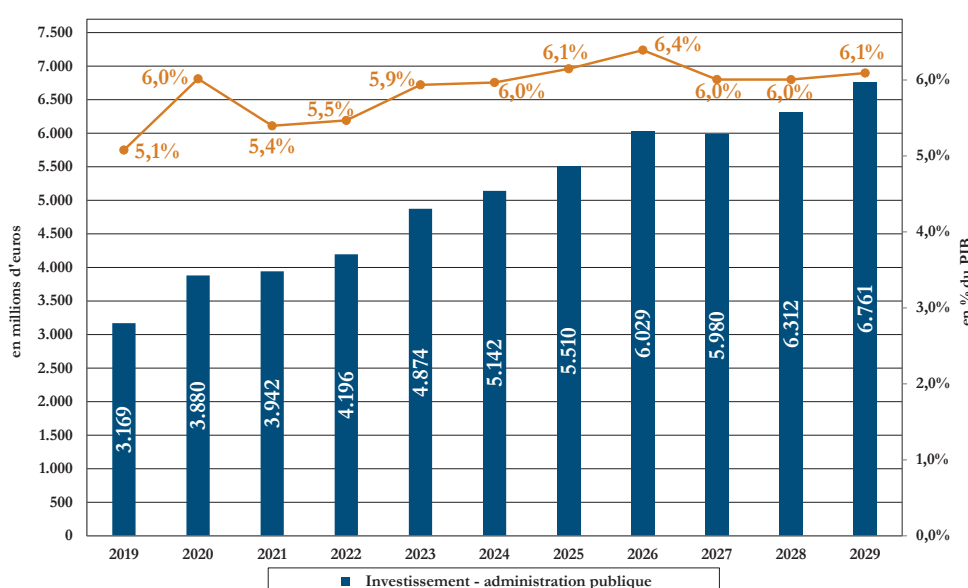
En proportion du PIB, les transferts en capital de l'administration publique se stabilisent autour de 1,3% entre 2023 à 2025, avant d'atteindre 1,4% en 2026. Les prévisions pour 2027 à 2029 indiquent une décroissance continue, avec un taux estimé de 1,2% du PIB en 2029.

6.4. Investissements de l'État 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 12,5% et 13,2% des dépenses totales de l'administration publique pour les années 2025 à 2029, soit en moyenne 12,7%.

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 2019 à 2029, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2025 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029.

Graphique 116 : Évolution des dépenses d'investissement de l'administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2025, projet de loi 8601 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

En 2024, la hausse de 5,3% des investissements directs et de 6,1% des investissements indirects par rapport à 2023 se traduit par une croissance globale de 5,5% des dépenses d'investissement de l'administration publique, soit une augmentation de 268 millions d'euros. Les dépenses totales s'élèvent ainsi à 5.142 millions d'euros, soit 6,0% par rapport au PIB.

Pour 2025, les hausses respectives de 8,5% en investissements directs et de 2,3% en investissements indirects entraînent une croissance globale de 7,2%, soit 368 millions d'euros. Les dépenses d'investissement de l'administration publique affichent alors 5.510 millions d'euros, correspondant à 6,1% par rapport au PIB. Cette forte progression s'explique notamment par la mise en orbite du satellite militaire au mois d'août.

En comparant les dépenses d'investissement de l'Etat aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour 2024-2028 (4.996 millions d'euros en 2024 et 5.348 millions d'euros en 2025), la Cour constate que les dépenses sont supérieures aux estimations pour ces deux années.

La Cour souligne qu'en 2026, les investissements de l'Etat devraient croître de 9,4% par rapport à 2025, soit une augmentation de 519 millions d'euros pour atteindre 6.029 millions d'euros. Une hausse des investissements en pourcent par rapport au PIB (6,4%) est également attendue. Cette dynamique traduit les priorités du gouvernement en matière de logement, de défense ainsi que de transition climatique et énergétique.

En revanche, pour 2027, une légère baisse de 0,8% des investissements de l'Etat en valeur est anticipée portant les investissements à 5.980 millions d'euro, accompagnée d'une diminution importante des investissements de l'Etat en pourcent par rapport au PIB (6,0%). Cette baisse résulte de l'effet de base positif induit de 2025 et 2026.

La nette croissance des investissements prévue dès 2028 est due à plusieurs projets de grande envergure, à savoir le tram, le projet routier Gasperich - Croix de Bettembourg - frontière française, les nouveaux bâtiments du CHL et du Südspidol.

L'évolution des dépenses d'investissement de l'administration publique depuis 2019 est semblable à celle des dépenses d'investissement direct qui constituent plus de trois quarts du total. Ainsi, les investissements de l'administration publique augmenteraient de manière quasi continue en valeur pour atteindre 6.761 millions d'euros en 2029.

En proportion du PIB, le taux des investissements de l'Etat progresserait de 2021 à 2026, avant de connaître une baisse en 2027 (6,0%), suivie d'une légère reprise en 2029, atteignant 6,1%.

La Cour tient à préciser que selon le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, les priorités gouvernementales concernant les investissements publics de l'administration centrale visent notamment l'environnement et le climat, les infrastructures publiques, ainsi que la sécurité. Sur la période 2026-2029, il est prévu que les investissements dédiés à l'environnement et au climat, y compris la mobilité, s'élèveront à 4,6 milliards d'euros, les dépenses concernant les infrastructures publiques se chiffreront à 3,0 milliards d'euros et les investissements concernant la sécurité (défense, police justice) augmenteront à 1,4 milliard d'euros.

« Sans tenir compte d'éventuels délais ou décalages temporels dans l'exécution de projets, les dépenses d'investissement budgétisées en faveur de ces trois domaines se chiffrent à elles seules à 9 milliards d'euros sur la période de prévision 2026-2029 ce qui représente 49% de l'ensemble des dépenses projetées sur la période 2026-2029. »

Pour la période 2026-2029 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 1,5 milliard d'euros sont prévus.

En matière de mobilité il y a lieu de relever la modernisation et le développement du réseau ferroviaire national pour 2,0 milliards d'euros, ainsi que le développement du réseau du tram dont le coût serait de 456 millions d'euros sur la période 2026-2029.

En matière d'infrastructures publiques il y a lieu de relever qu'au courant des années 2026 à 2029 3,0 milliards d'euros sont prévus, dont quelque 2,6 milliards d'euros pour les investissements routiers.

Par ailleurs, les investissements en matière de logement atteindront 1,5 milliards d'euros durant la période 2026-2029.

« Les projets les plus importants concernent l'acquisition par l'Etat d'immeubles destinés à l'habitat estimés à 444 millions d'euros (dont les acquisitions VEFA), les projets « Neischmelz » à Dudelange (115 millions d'euros) et « Wunnen mat der Wooltz » à Wiltz (100 millions d'euros). »

« La participation étatique au financement de projets réalisés par la SNHBM atteindra 318 millions d'euros. La participation au financement de projets de logements réalisés par les communes est estimée à quelques 491 millions d'euros dont quelque 174 millions d'euros sont prévus 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 253 millions d'euros. »

*

7. SITUATION FINANCIÈRE DES FONDS SPÉCIAUX DE L'ÉTAT

7.1. Aperçu global

Conformément à 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 tenant compte du projet de loi relatif au budget de l'Etat pour l'exercice 2026, le nombre de fonds spéciaux de l'Etat s'élève actuellement à vingt-neuf. Leur évolution financière est présentée au volume II du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029.

La Cour note que la loi budgétaire de 2026 prévoit diverses modifications législatives ayant notamment pour effet de réduire le nombre de fonds spéciaux à vingt-huit.

7.2. Modifications législatives des fonds spéciaux

• *Fonds d'équipement militaire*

L'article 28 de la loi budgétaire de 2026 prévoit une modification de la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire. Désormais, le fonds d'équipement militaire peut être alimenté directement par des recettes, remboursements, contributions ou participations financières versés par des Etats partenaires, l'Union européenne, des organisations internationales ou tout autre tiers.

Cette modification répond à des impératifs opérationnels futurs ainsi qu'aux enseignements tirés de projets antérieurs, notamment dans le cadre de coopérations internationales où les versements de partenaires extérieurs constituent une pratique courante. Elle permettra à la Direction de la Défense d'utiliser directement les fonds reçus pour financer, entre autres, la quote-part de ses partenaires.

• *Dissolution du Fonds des raccordements ferroviaires internationaux*

L'article 12 de la loi budgétaire de 2026 prévoit une modification de la loi modifiée du 6 juin 2019 relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire ayant notamment pour objet la suppression du Fonds des raccordements ferroviaires internationaux. Dorénavant les dépenses engendrées par les participations à la réalisation de projets ferroviaires situés en dehors du territoire national, lorsque ces projets contribuent au maintien et au développement des raccordements ferroviaires du Grand-Duché de Luxembourg avec ses pays voisins et à l'insertion du réseau dans les réseaux de transport transeuropéens sont imputées sur les crédits du budget des dépenses en capital du ministre ayant la Mobilité et les Travaux publics dans ses attributions.

La Cour relève qu'à la suite de la dissolution du Fonds des raccordements ferroviaires internationaux, l'affectation des avoirs restants au 31 décembre 2025 demeure à définir.

Cette modification législative fait 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 ».

7.3. Évolution financière 2025 à 2029

Pour les exercices 2025 à 2029, les dépenses des fonds spéciaux dépasseraient régulièrement les recettes. Il s'ensuit une diminution progressive du niveau des avoirs financiers des fonds spéciaux, passant de 2,70 milliards d'euros en début d'exercice 2025 à 1,65 milliard d'euros en fin d'exercice 2029.

Le tableau suivant renseigne sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2024 à 2029. Il se base sur le compte général provisoire de l'exercice 2024 ainsi que sur les projections publiées dans le projet de budget de l'Etat de 2026.

Tableau 117 : Situation financière des fonds spéciaux de l'État 2024-2029

(en euros)	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs au 31.12
2024	6.559.778.253	8.561.098.001	8.832.493.481	-271.395.480	2.699.501.846
2025	7.252.223.943	9.312.956.403	9.593.114.994	-280.158.591	2.419.343.254
2026	7.858.540.245	10.029.602.307	10.238.572.008	-208.969.701	2.183.826.569
2027	8.400.127.988	10.595.324.998	10.810.754.896	-215.429.898	1.968.396.671
2028	8.968.550.139	11.231.314.683	11.396.450.006	-165.135.323	1.803.261.348
2029	9.567.256.040	11.906.796.946	12.060.160.924	-153.363.978	1.649.897.370

Source chiffres : compte général provisoire 2024, projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour l'exercice 2025, il convient 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 2026 et/ou bien comptabilisées au niveau du SAP, ont été intégrées 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 231,11 millions d'euros, dont les plus importantes concernent le Fonds d'équipement militaire avec 145 millions d'euros, le 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 avec 50 millions d'euros et le Fonds du rail avec 20 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 2025 de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'impôt commercial communal, de l'impôt de solidarité, de l'impôt sur la fortune et de la contribution sociale sur carburants, il en découle les variations des dotations budgétaires suivantes :

- le Fonds pour l'emploi avec 116,79 millions d'euros ;
- le Fonds de dotation globale des communes avec -75,47 millions d'euros.

Par ailleurs, l'article 13 de la loi budgétaire de 2026 prévoit la suppression du budget pour ordre et la création d'un budget pour compte de tiers. Ainsi les recettes de l'impôt commercial communal, dont des quotes-parts sont affectés au Fonds de dotation globale des communes et au Fonds pour l'emploi, sont désormais intégrées dans le budget pour compte de tiers. Il convient de noter que, dans les tableaux sous-jacents, l'alimentation budgétaire ne tient pas compte des recettes de l'impôt commercial communal.

Les tableaux suivants présentent le détail de la situation des fonds spéciaux telle que projetée pour les exercices 2025 à 2029.

Tableau 118 : Situation financière des fonds spéciaux de l'État 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	20.314.871	381.880.222	383.880.222	383.880.000	20.315.093
Fonds d'équipement militaire	12.822.128	535.000.000	535.000.000	385.307.000	162.515.128
Fonds pour le patrimoine architectural	26.061.821	20.450.000	20.450.000	21.027.000	25.484.821
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.473	100	100	0	21.715.573
Fonds de pension	36.741.806	926.545.000	1.330.700.000	1.330.584.000	36.857.806
Fonds de dotation globale des communes	0	1.836.190.000	3.219.190.000	3.219.190.000	0
Fonds de la pêche	154.272	0	0	154.272	0

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 01.01.2025 (en euros)</i>	<i>Alimentation budgétaire (en euros)</i>	<i>Recettes totales (en euros)</i>	<i>Dépenses (en euros)</i>	<i>Avoirs au 31.12.2025 (en euros)</i>
Fonds pour la gestion de l'eau	222.859.476	22.134.781	22.134.781	77.601.000	167.393.257
Fonds des eaux frontalières	526.722	0	0	526.722	0
Fonds d'équipement sportif national	52.851.852	5.000.000	5.000.000	43.438.000	14.413.852
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	125.349.508	35.000.000	35.000.000	49.142.000	111.207.508
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	87.038.176	90.000.000	90.000.000	157.663.000	19.375.176
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	374.079	100	10.100	25.000	359.179
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	87.419.991	50.000.000	50.000.000	45.614.000	91.805.991
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	180.618.419	55.000.000	55.000.000	74.903.000	160.715.419
Fonds pour la protection de l'environnement	112.093.629	54.533.000	54.533.000	62.022.000	104.604.629
Fonds climat et énergie	520.831.004	213.257.100	213.757.100	453.279.000	281.309.104
Fonds pour l'emploi	496.734.369	1.142.302.100	1.257.621.100	1.219.900.000	534.455.469
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	14.106.919	125.000.000	171.685.000	177.428.000	8.363.919
Fonds d'investissements publics administratifs	132.816.301	90.000.000	90.000.000	93.327.000	129.489.301
Fonds d'investissements publics scolaires	62.645.371	70.000.000	70.000.000	55.297.000	77.348.371
Fonds des routes	72.532.822	395.000.000	395.000.000	339.305.000	128.227.822
Fonds du rail	17.495.132	571.781.540	680.485.000	684.693.000	13.287.132
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	43.204.562	7.500.000	7.500.000	24.238.000	26.466.562
Fonds pour la loi de garantie	136.590.567	65.000.000	65.000.000	47.600.000	153.990.567
Fonds pour la promotion touristique	13.045.701	10.000.000	10.000.000	15.332.000	7.713.701
Fonds pour la réforme communale	29.327.373	4.000.000	4.000.000	5.500.000	27.827.373
Fonds social culturel	121	0	0	0	121
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	85.868.436	90.000.000	90.000.000	105.973.000	69.895.436
Fonds de l'innovation	15.323.927	143.200.000	143.560.000	151.688.000	7.195.927
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	432.352	450.000	450.000	450.000	432.352
Fonds spécial pour le logement abordable	71.524.365	313.000.000	313.000.000	368.028.000	16.496.365
Fonds de relance et de solidarité	80.302	0	0	0	80.302
TOTAL	2.699.501.846	7.252.223.943	9.312.956.403	9.593.114.994	2.419.343.254
Différence entre recettes et dépenses :			-280.158.591	-10,38%	

Source chiffres : projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Dans son avis relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024, la Cour avait recommandé de revoir le bien-fondé de certains fonds spéciaux et de réduire le nombre de fonds spéciaux.

Dans ce contexte, la loi budgétaire de 2025 a prévu la dissolution du Fonds de relance et de solidarité (articles 22 et 23), du Fonds social culturel (article 38), du Fonds des eaux frontalières (article 39) ainsi que du Fonds de la pêche (article 40). Par ailleurs, la loi budgétaire de 2026 prévoit la dissolution du Fonds des raccordements ferroviaires internationaux. Les tableaux suivants ne tiennent donc plus compte de ces cinq fonds spéciaux. Toutefois, la Cour souligne qu'il reste à définir l'affectation des avoirs existant au 31 décembre 2025 du Fonds social culturel, du Fonds de relance et de solidarité et surtout du Fonds des raccordements ferroviaires internationaux.

Tableau 119 : Situation financière des fonds spéciaux de l'État prévue pour 2026

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 01.01.2026 (en euros)</i>	<i>Alimentation budgétaire (en euros)</i>	<i>Recettes totales (en euros)</i>	<i>Dépenses (en euros)</i>	<i>Avoirs au 31.12.2026 (en euros)</i>
Fonds de la coopération au développement	20.315.093	415.773.399	417.773.399	422.773.000	15.315.492
Fonds d'équipement militaire	162.515.128	635.000.000	695.000.000	703.782.000	153.733.128
Fonds pour le patrimoine architectural	25.484.821	15.000.000	15.000.000	20.122.000	20.362.821
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.573	0	0	0	21.715.573
Fonds de pension	36.857.806	957.213.960	1.388.788.960	1.387.067.000	38.579.766
Fonds de dotation globale des communes	0	1.959.957.008	3.358.957.008	3.358.957.008	0
Fonds pour la gestion de l'eau	167.393.257	29.179.932	29.179.932	81.066.000	115.507.189
Fonds d'équipement sportif national	14.413.852	9.516.134	9.516.134	8.680.000	15.249.986
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	111.207.508	60.000.000	60.000.000	55.935.000	115.272.508
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	19.375.176	140.000.000	140.000.000	141.554.000	17.821.176
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	359.179	100	10.100	25.000	344.279
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	91.805.991	60.000.000	60.000.000	55.788.000	96.017.991
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	160.715.419	65.000.000	65.000.000	133.001.000	92.714.419
Fonds pour la protection de l'environnement	104.604.629	35.600.000	35.600.000	58.918.000	81.286.629
Fonds climat et énergie	281.309.104	280.056.600	280.556.600	390.688.000	171.177.704
Fonds pour l'emploi	534.455.469	1.057.751.174	1.177.879.174	1.216.285.000	496.049.643
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	8.363.919	122.000.000	163.475.000	166.039.000	5.799.919
Fonds d'investissements publics administratifs	129.489.301	120.000.000	120.000.000	107.753.000	141.736.301
Fonds d'investissements publics scolaires	77.348.371	90.000.000	90.000.000	68.579.000	98.769.371
Fonds des routes	128.227.822	403.280.000	403.280.000	381.509.000	149.998.822
Fonds du rail	13.287.132	626.711.938	742.726.000	742.821.000	13.192.132
Fonds pour la loi de garantie	153.990.567	65.000.000	65.000.000	38.100.000	180.890.567
Fonds pour la promotion touristique	7.713.701	15.000.000	15.000.000	15.917.000	6.796.701
Fonds pour la réforme communale	27.827.373	4.000.000	4.000.000	1.360.000	30.467.373
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	69.895.436	90.000.000	90.000.000	103.904.000	55.991.436
Fonds de l'innovation	7.195.927	247.050.000	247.410.000	236.567.000	18.038.927

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 01.01.2026 (en euros)</i>	<i>Alimentation budgétaire (en euros)</i>	<i>Recettes totales (en euros)</i>	<i>Dépenses (en euros)</i>	<i>Avoirs au 31.12.2026 (en euros)</i>
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	432.352	450.000	450.000	450.000	432.352
Fonds spécial pour le logement abordable	16.496.365	355.000.000	355.000.000	340.932.000	30.564.365
TOTAL	2.392.796.270	7.858.540.245	10.029.602.307	10.238.572.008	2.183.826.569
Différence entre recettes et dépenses :			-208.969.701	-8,73%	

Source chiffres : projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 120 : Situation financière des fonds spéciaux de l'État prévue pour 2027

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 01.01.2027 (en euros)</i>	<i>Alimentation budgétaire (en euros)</i>	<i>Recettes totales (en euros)</i>	<i>Dépenses (en euros)</i>	<i>Avoirs au 31.12.2027 (en euros)</i>
Fonds de la coopération au développement	15.315.492	437.434.900	439.434.900	439.435.000	15.315.392
Fonds d'équipement militaire	153.733.128	687.120.000	697.320.000	698.715.000	152.338.128
Fonds pour le patrimoine architectural	20.362.821	15.500.000	15.500.000	20.810.000	15.052.821
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.573	0	0	0	21.715.573
Fonds de pension	38.579.766	1.003.133.144	1.450.110.144	1.449.935.000	38.754.910
Fonds de dotation globale des communes	0	2.079.470.896	3.521.470.896	3.521.470.896	0
Fonds pour la gestion de l'eau	115.507.189	37.173.000	37.173.000	84.244.000	68.436.189
Fonds d'équipement sportif national	15.249.986	20.000.000	20.000.000	21.149.000	14.100.986
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	115.272.508	65.000.000	65.000.000	77.474.000	102.798.508
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	17.821.176	140.000.000	140.000.000	144.058.000	13.763.176
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	344.279	100	10.100	25.000	329.379
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	96.017.991	50.000.000	50.000.000	68.870.000	77.147.991
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	92.714.419	120.000.000	120.000.000	151.596.000	61.118.419
Fonds pour la protection de l'environnement	81.286.629	36.600.000	36.600.000	63.007.000	54.879.629
Fonds climat et énergie	171.177.704	313.556.600	314.056.600	411.368.000	73.866.304
Fonds pour l'emploi	496.049.643	1.109.404.858	1.235.052.858	1.272.430.000	458.672.501
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	5.799.919	124.500.000	166.247.000	166.195.000	5.851.919
Fonds d'investissements publics administratifs	141.736.301	170.000.000	170.000.000	158.761.000	152.975.301
Fonds d'investissements publics scolaires	98.769.371	140.000.000	140.000.000	122.705.000	116.064.371
Fonds des routes	149.998.822	398.677.000	398.677.000	398.676.000	149.999.822
Fonds du rail	13.192.132	683.361.990	809.477.000	808.147.000	14.522.132
Fonds pour la loi de garantie	180.890.567	65.000.000	65.000.000	30.500.000	215.390.567
Fonds pour la promotion touristique	6.796.701	20.000.000	20.000.000	16.548.000	10.248.701
Fonds pour la réforme communale	30.467.373	4.000.000	4.000.000	0	34.467.373

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 01.01.2027 (en euros)</i>	<i>Alimentation budgétaire (en euros)</i>	<i>Recettes totales (en euros)</i>	<i>Dépenses (en euros)</i>	<i>Avoirs au 31.12.2027 (en euros)</i>
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	55.991.436	100.000.000	100.000.000	107.822.000	48.169.436
Fonds de l'innovation	18.038.927	204.745.500	204.745.500	202.853.000	19.931.427
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	432.352	450.000	450.000	450.000	432.352
Fonds spécial pour le logement abordable	30.564.365	375.000.000	375.000.000	373.511.000	32.053.365
TOTAL	2.183.826.569	8.400.127.988	10.595.324.998	10.810.754.896	1.968.396.671
Différence entre recettes et dépenses :			-215.429.898	-9,86%	

Source chiffres : projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 121 : Situation financière des fonds spéciaux de l'État prévue pour 2028

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 01.01.2028 (en euros)</i>	<i>Alimentation budgétaire (en euros)</i>	<i>Recettes totales (en euros)</i>	<i>Dépenses (en euros)</i>	<i>Avoirs au 31.12.2028 (en euros)</i>
Fonds de la coopération au développement	15.315.392	459.200.900	461.200.900	461.201.000	15.315.292
Fonds d'équipement militaire	152.338.128	781.500.000	781.500.000	780.280.000	153.558.128
Fonds pour le patrimoine architectural	15.052.821	16.000.000	16.000.000	21.989.000	9.063.821
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.573	0	0	0	21.715.573
Fonds de pension	38.754.910	1.090.997.715	1.549.577.715	1.549.396.000	38.936.625
Fonds de dotation globale des communes	0	2.232.203.006	3.724.203.006	3.724.203.006	0
Fonds pour la gestion de l'eau	68.436.189	45.173.000	45.173.000	83.704.000	29.905.189
Fonds d'équipement sportif national	14.100.986	20.000.000	20.000.000	20.222.000	13.878.986
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	102.798.508	65.000.000	65.000.000	80.203.000	87.595.508
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	13.763.176	100.000.000	100.000.000	106.069.000	7.694.176
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	329.379	100	10.100	25.000	314.479
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	77.147.991	50.000.000	50.000.000	67.685.000	59.462.991
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	61.118.419	220.000.000	220.000.000	211.725.000	69.393.419
Fonds pour la protection de l'environnement	54.879.629	37.600.000	37.600.000	60.912.000	31.567.629
Fonds climat et énergie	73.866.304	352.056.600	352.556.600	403.642.000	22.780.904
Fonds pour l'emploi	458.672.501	1.171.984.262	1.303.556.262	1.317.460.000	444.768.763
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	5.851.919	120.500.000	162.458.000	162.541.000	5.768.919
Fonds d'investissements publics administratifs	152.975.301	190.000.000	190.000.000	209.296.000	133.679.301
Fonds d'investissements publics scolaires	116.064.371	170.000.000	170.000.000	171.216.000	114.848.371
Fonds des routes	149.999.822	416.617.000	416.617.000	416.617.000	149.999.822
Fonds du rail	14.522.132	738.767.456	874.912.000	877.473.000	11.961.132
Fonds pour la loi de garantie	215.390.567	65.000.000	65.000.000	30.500.000	249.890.567

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 01.01.2028 (en euros)</i>	<i>Alimentation budgétaire (en euros)</i>	<i>Recettes totales (en euros)</i>	<i>Dépenses (en euros)</i>	<i>Avoirs au 31.12.2028 (en euros)</i>
Fonds pour la promotion touristique	10.248.701	10.000.000	10.000.000	13.528.000	6.720.701
Fonds pour la réforme communale	34.467.373	4.000.000	4.000.000	0	38.467.373
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	48.169.436	100.000.000	100.000.000	112.093.000	36.076.436
Fonds de l'innovation	19.931.427	201.500.100	201.500.100	202.671.000	18.760.527
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	432.352	450.000	450.000	450.000	432.352
Fonds spécial pour le logement abordable	32.053.365	310.000.000	310.000.000	311.349.000	30.704.365
TOTAL	1.968.396.671	8.968.550.139	11.231.314.683	11.396.450.006	1.803.261.348
Différence entre recettes et dépenses :			-165.135.323	-8,39%	

Source chiffres : projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 122 : Situation financière des fonds spéciaux de l'État prévue pour 2029

<i>Désignation du Fonds</i>	<i>Avoirs au 01.01.2029 (en euros)</i>	<i>Alimentation budgétaire (en euros)</i>	<i>Recettes totales (en euros)</i>	<i>Dépenses (en euros)</i>	<i>Avoirs au 31.12.2029 (en euros)</i>
Fonds de la coopération au développement	15.315.292	477.850.900	479.850.900	479.851.000	15.315.192
Fonds d'équipement militaire	153.558.128	921.000.000	921.000.000	921.815.000	152.743.128
Fonds pour le patrimoine architectural	9.063.821	16.500.000	16.500.000	23.081.000	2.482.821
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.573	0	0	0	21.715.573
Fonds de pension	38.936.625	1.153.480.621	1.620.313.621	1.620.114.000	39.136.246
Fonds de dotation globale des communes	0	2.393.940.924	3.936.940.924	3.936.940.924	0
Fonds pour la gestion de l'eau	29.905.189	54.673.000	54.673.000	84.072.000	506.189
Fonds d'équipement sportif national	13.878.986	25.000.000	25.000.000	8.482.000	30.396.986
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	87.595.508	65.000.000	65.000.000	93.560.000	59.035.508
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	7.694.176	100.000.000	100.000.000	103.602.000	4.092.176
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	314.479	100	10.100	25.000	299.579
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	59.462.991	50.000.000	50.000.000	71.903.000	37.559.991
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	69.393.419	240.000.000	240.000.000	216.416.000	92.977.419
Fonds pour la protection de l'environnement	31.567.629	38.600.000	38.600.000	62.071.000	8.096.629
Fonds climat et énergie	22.780.904	395.556.600	396.056.600	417.592.000	1.245.504
Fonds pour l'emploi	444.768.763	1.240.104.701	1.378.601.701	1.369.140.000	454.230.464
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	5.768.919	108.500.000	149.977.000	150.233.000	5.512.919
Fonds d'investissements publics administratifs	133.679.301	190.000.000	190.000.000	218.209.000	105.470.301
Fonds d'investissements publics scolaires	114.848.371	170.000.000	170.000.000	215.808.000	69.040.371
Fonds des routes	149.999.822	435.364.000	435.364.000	435.365.000	149.998.822

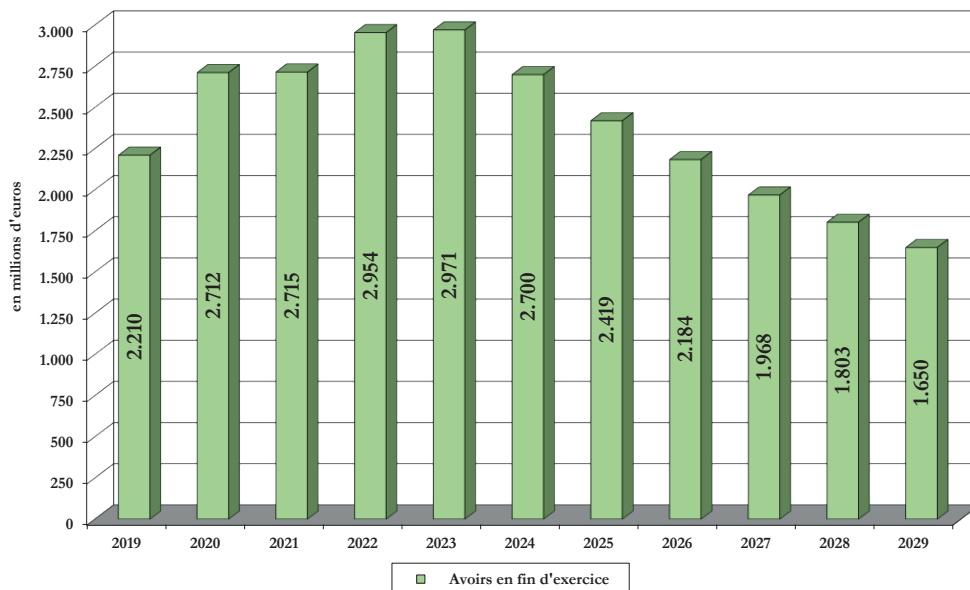
Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2029 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2029 (en euros)
Fonds du rail	11.961.132	790.735.094	937.959.000	939.229.000	10.691.132
Fonds pour la loi de garantie	249.890.567	65.000.000	65.000.000	32.620.000	282.270.567
Fonds pour la promotion touristique	6.720.701	15.000.000	15.000.000	16.328.000	5.392.701
Fonds pour la réforme communale	38.467.373	4.000.000	4.000.000	5.500.000	36.967.373
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	36.076.436	100.000.000	100.000.000	116.639.000	19.437.436
Fonds de l'innovation	18.760.527	201.500.100	201.500.100	201.506.000	18.754.627
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	432.352	450.000	450.000	450.000	432.352
Fonds spécial pour le logement abordable	30.704.365	315.000.000	315.000.000	319.609.000	26.095.365
TOTAL	1.803.261.348	9.567.256.040	11.906.796.946	12.060.160.924	1.649.897.370
Différence entre recettes et dépenses :			-153.363.978	-8,50%	

Source chiffres : projet de budget 2026 (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 2019 à 2023 alors que, selon les indications contenues dans le projet de budget 2026, il est prévu que les avoirs des fonds baissent progressivement au courant des exercices 2024 à 2029.

Graphique 123 : Évolution des avoirs des fonds spéciaux de l'État 2019-2029



Graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique que, d'après les prévisions actuelles, les avoirs des fonds passeraient de 2.700 millions d'euros au 31 décembre 2024 (compte général provisoire 2024) à 1.650 millions d'euros au 31 décembre 2029, soit une baisse importante de l'ordre de 39%.

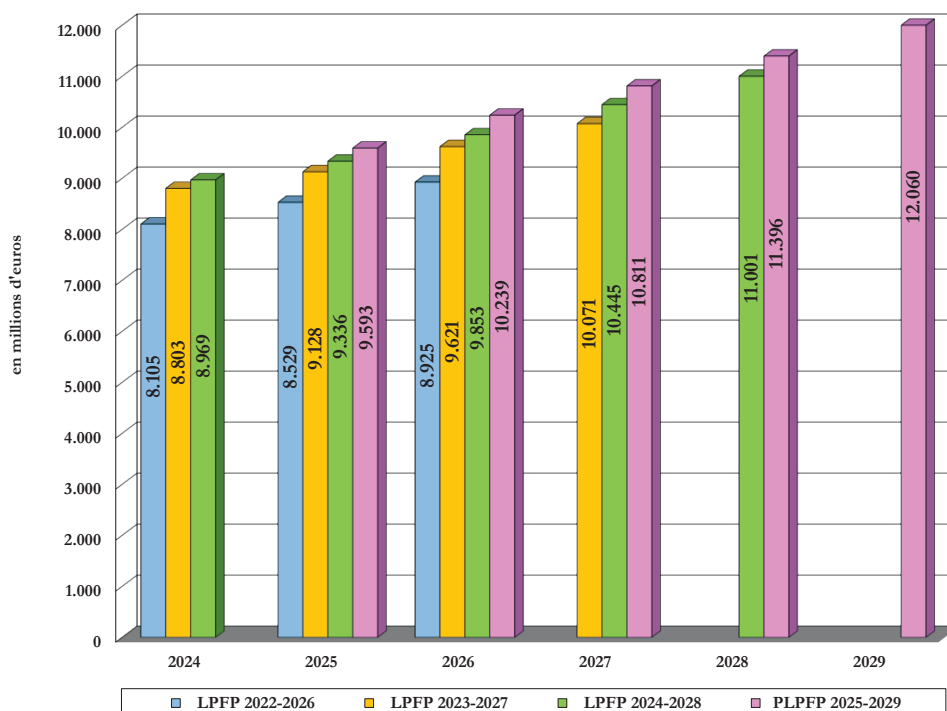
Pour la période 2025 à 2029, des excédents de dépenses par rapport aux recettes sont attendus, à savoir 280,2 millions d'euros (-10,4%) pour l'année 2025, 209,0 millions d'euros (-8,7%) pour l'année 2026, 215,4 millions d'euros (-9,9%) pour l'année 2027, 165,1 millions d'euros (-8,4%) pour l'année 2028 et 153,4 millions d'euros (-8,5%) pour l'année 2029.

7.5. Dépenses des fonds spéciaux

Pour les exercices budgétaires 2024 à 2029, 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 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), soit dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (LPFP 2024-2028).

Le graphique suivant renseigne sur les dépenses projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2024 à 2029. Il se base sur les projections publiées dans les projets de budget de l'Etat de 2023 à 2026.

Graphique 124 : Comparaison des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat 2023-2029



Graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice budgétaire 2025, il est prévu que les dépenses des fonds spéciaux augmentent de 8,6% par rapport à 2024 pour atteindre 9.593 millions d'euros. En comparant ce montant aux prévisions retenues dans les différentes lois de programmation financière pluriannuelle (LPFP), la Cour constate qu'il est nettement supérieur aux estimations antérieures :

- LPFP 2022-2026 : +1.065 millions d'euros ;
- LPFP 2023-2027 : +465 millions d'euros ;
- LPFP 2024-2028 : +258 millions d'euros.

Pour l'exercice 2026, il est prévu que les dépenses des fonds spéciaux augmentent de 6,7% par rapport à 2025 pour atteindre 10.239 millions d'euros. Là encore les prévisions sont largement dépassées :

- LPFP 2022-2026 : +1.313 millions d'euros ;
- LPFP 2023-2027 : +617 millions d'euros ;
- LPFP 2024-2028 : +385 millions d'euros.

Selon les instructions de la lettre circulaire du 14 février 2025 à l'adresse des départements ministériels concernant le projet de budget pour l'exercice 2026 et la programmation financière pluriannuelle 2025-2029, « 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 relève que les dépenses des fonds spéciaux sont documentées par un programme pluriannuel incluant tous les projets en cours pendant la période quinquennale ainsi qu'un plan de paiement pour les années 2024 à 2029. Pour quasi tous les fonds spéciaux, ce programme pluriannuel, annexé au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, 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, seule la dépense globale (dépense effective en 2024 : 3.135 millions d'euros, dépense prévue pour 2026 : 3.359 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 plusieurs informations essentielles font défaut pour l'ensemble des fonds spéciaux, à savoir les autorisations légales des projets, les coûts globaux autorisés, les coûts adaptés, les paiements effectués à charge des exercices antérieurs (avant 2024), les paiements prévus à charge des exercices postérieurs (après 2029) au programme quinquennal et la référence au PNEC.

Afin de renforcer la transparence et de permettre à la Chambre des députés d'assurer un suivi optimal 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.

7.6. Dépenses du Fonds d'équipement militaire

En mai 2025, en vue du sommet de l'Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord (OTAN), le Luxembourg a pris l'engagement d'atteindre 2% du RNB en matière de dépenses de défense à partir de 2025.

En juin 2025, à l'occasion dudit sommet à La Haye, les Alliés se sont engagés à consacrer, d'ici 2035, 5% de leur PIB (RNB pour le Luxembourg) à la défense, dont 3,5% au financement des besoins ayant trait à la défense proprement dite et 1,5% aux investissements liés à la défense et à la sécurité au sens large, par exemple aux infrastructures et à l'industrie.

Aux termes de la définition retenue par l'OTAN, une dépense de défense s'entend d'un paiement effectué par un gouvernement national dans le but exprès de répondre spécifiquement aux besoins des forces armées du pays, des Etats alliés ou de l'Alliance. L'OTAN dispose, à cet effet, d'une nomenclature précise de dépenses de défense éligibles pour le calcul de l'effort de défense.

Conformément aux critères de l'OTAN, cet effort de défense est exprimé en pourcentage du produit intérieur brut (PIB). Il convient toutefois de relever que le gouvernement luxembourgeois a décidé qu'à partir de l'année budgétaire 2025, l'effort de défense du Luxembourg sera exprimé en pourcentage du revenu national brut (RNB).

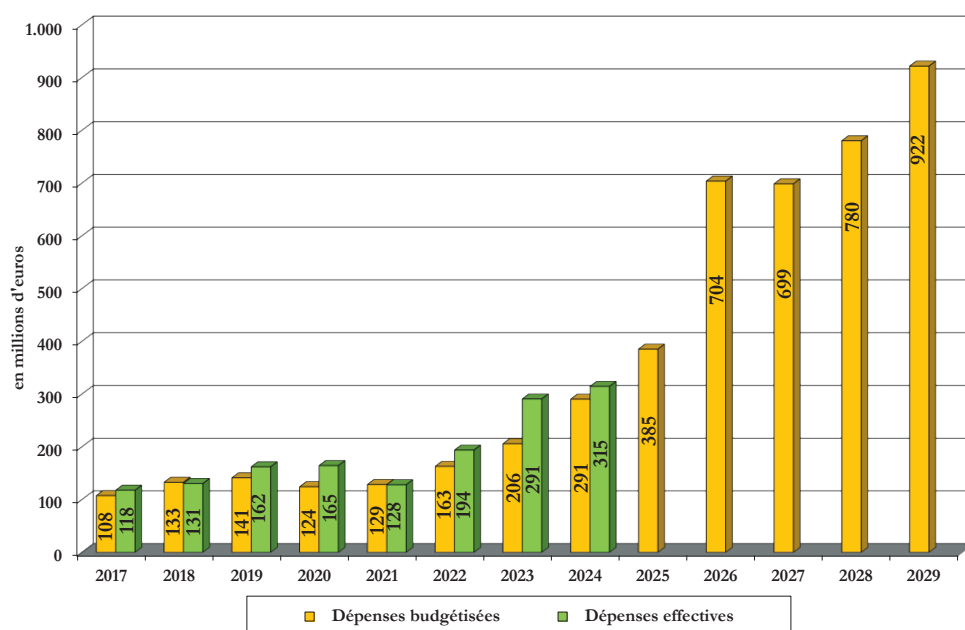
Par le biais de l'article 2 de la loi rectifiée du 16 décembre 1997 concernant la programmation financière militaire, il est institué un fonds spécial, dénommé « fonds d'équipement militaire », destiné au financement d'un programme pluriannuel d'acquisition de matériel militaire d'importance majeure 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 Fonds d'équipement militaire sert à financer les grands projets d'investissement de la défense luxembourgeoise. Sont visés notamment l'achat de l'avion A400M, le programme MRTT, le satellite LUXEOSys, les deux satellites GovSat, l'achat de drones, l'acquisition des véhicules tactiques, la cyberdéfense et la mise sur pied du bataillon belgo-luxembourgeois.

Le graphique ci-après présente les dépenses budgétisées et les dépenses effectives du Fonds d'équipement militaire pour la période de 2017 à 2029.

Graphique 125 : Évolution des dépenses du Fonds d'équipement militaire pour la période 2017-2029



Source chiffres : comptes généraux de l'Etat 2017 à 2023, compte général provisoire 2024, projets de budget 2017 à 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Exercices 2017 à 2024 – consommation budgétaire

En comparant les dépenses budgétisées aux dépenses effectives, il ressort du graphique ci-dessus que pour les exercices 2017 à 2024, 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 hausse en passant de 118 millions d'euros en 2017 à 315 millions d'euros en 2024. Sur la période de 2017 à 2024, cette croissance des dépenses du Fonds d'équipement militaire est quasi continue, sauf en 2021.

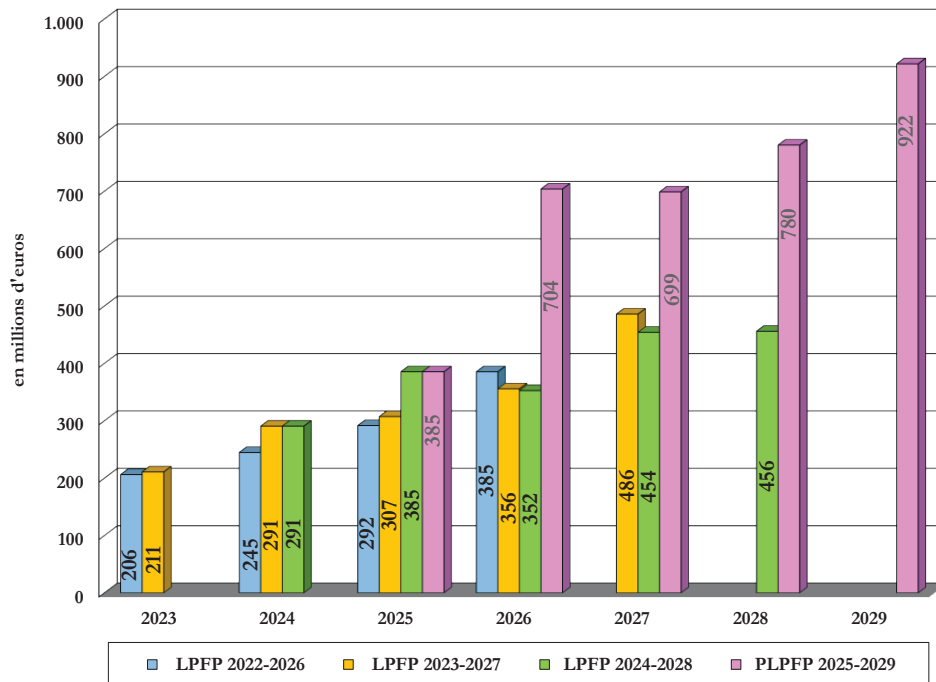
Exercice 2025 à 2029 – prévision budgétaire

La Cour note que pour les exercices 2025 à 2028, une croissance importante des dépenses du fonds spécial est escomptée en passant de 385 millions d'euros en 2025 à 922 millions d'euros en 2029.

Pour 2026, les dépenses du fonds spécial devraient quasiment doubler par rapport à 2025. Cette augmentation budgétaire traduit la volonté du gouvernement de renforcer les moyens alloués à la défense et de répondre aux enjeux de sécurité immédiats.

Le graphique suivant renseigne sur les dépenses projetées du Fonds d'équipement militaire de 2023 à 2029. Il se base sur les projections publiées dans les projets de budget de l'Etat de 2023 à 2026.

Graphique 126 : Comparaison des dépenses du Fonds d'équipement militaire pour la période 2023-2029



Source chiffres : projets de budget 2023 à 2025 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice budgétaire 2026, il est prévu que les dépenses du Fonds d'équipement militaire augmentent de 82,7% par rapport à 2025 pour atteindre 704 millions d'euros. En comparant ce montant aux prévisions retenues dans les différentes lois de programmation financière pluriannuelle (LPFP), la Cour constate qu'il est nettement supérieur aux estimations antérieures :

- LPFP 2022-2026 : +319 millions d'euros ;
- LPFP 2023-2027 : +348 millions d'euros ;
- LPFP 2024-2028 : +352 millions d'euros.

Pour 2027 et 2028, là encore les prévisions antérieures sont largement dépassées par rapport aux prévisions retenues dans le projet de budget sous revue.

Ces augmentations budgétaires reflètent la volonté du gouvernement de respecter l'engagement international « d'atteindre un effort de défense de 5% du RNB en 2035 ». Toutefois, la question demeure si ces hausses des dépenses de défense seront suffisantes pour atteindre cet objectif.

Dans le tableau ci-après, la Cour retrace l'évolution de l'effort de défense du Luxembourg pour la période de 2014 à 2025.

Tableau 127 : Effort de défense du Luxembourg

Année	PIB	RNB	Effort de défense	
	en millions d'euros	en millions d'euros	en millions d'euros	en % du PIB en % du RNB
2014	51.791,3	-	190,4	0,37%
2015	54.142,3	-	224,9	0,42%
2016	56.208,1	-	213,3	0,38%
2017	58.168,8	-	288,4	0,50%
2018	60.193,4	-	301,1	0,50%
2019	62.415,0	-	340,5	0,55%

<i>Année</i>	<i>PIB</i>	<i>RNB</i>	<i>Effort de défense</i>	
	<i>en millions d'euros</i>	<i>en millions d'euros</i>	<i>en millions d'euros</i>	<i>en % du PIB en % du RNB</i>
2020	64.499,2	-	373,1	0,58%
2021	73.039,5	-	340,8	0,47%
2022	76.731,2	-	437,9	0,57%
2023	82.115,5	-	594,0	0,72%
2024	86.180,3	61.097	724,0	0,84% / 1,19%
2025	89.640,0	62.010	1.254,0	1,40% / 2,02%

Sources chiffres : PIB : comptes nationaux du Statec d'octobre 2025 et projet de loi 8601 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 ; RNB : projet de loi 8600 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026 ; Effort de défense : communiqués de presse du 28 août 2025 de l'OTAN pour les années 2014 à 2025, A noter que les chiffres ont été arrêtés à la date du 3 juin 2025 par l'OTAN et que les chiffres pour 2024 et 2025 sont des estimations. (aux erreurs d'arrondi près)

La Cour constate que l'effort de défense a connu une progression quasi continue, tant en valeur qu'en pourcent du PIB, sur la période 2016 à 2025, à l'exception de l'année 2021.

Il convient de relever que pour 2024, lors de l'élaboration du budget, l'effort de défense prévu s'élevait à 696 millions d'euros, soit 0,83% du PIB. Selon une publication récente de l'OTAN, cet effort devrait atteindre 724 millions d'euros, correspondant à 0,84% par rapport au PIB ou bien 1,19% par rapport au RNB.

Compte tenu de la situation géopolitique actuelle, caractérisée par un environnement sécuritaire international volatile, incertain, complexe et ambigu, ainsi que de la décision gouvernementale visant à atteindre 2% du RNB en matière de dépenses de défense à partir de 2025, une augmentation substantielle de ces dépenses est anticipée pour l'exercice 2025. D'après une estimation récente de l'OTAN, ces dépenses devraient s'élever à 1.254 millions d'euros.

Selon le projet de budget sous revue, 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 des 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. Par ailleurs, le gouvernement continuera le soutien militaire au profit de l'Ukraine aussi longtemps que cela sera nécessaire et a signé, dans ce contexte, un accord avec l'Ukraine portant sur dix ans.

Enfin sous l'hypothèse d'une progression linéaire de l'effort de défense allant de 2% du RNB en 2025 à 5% du RNB en 2035, soit une augmentation annuelle de 0,3 point de pourcentage, le tableau suivant présente l'effort de défense du Luxembourg à atteindre pour les années 2025 à 2029.

Tableau 128 : Effort de défense prévisionnelle 2025-2029

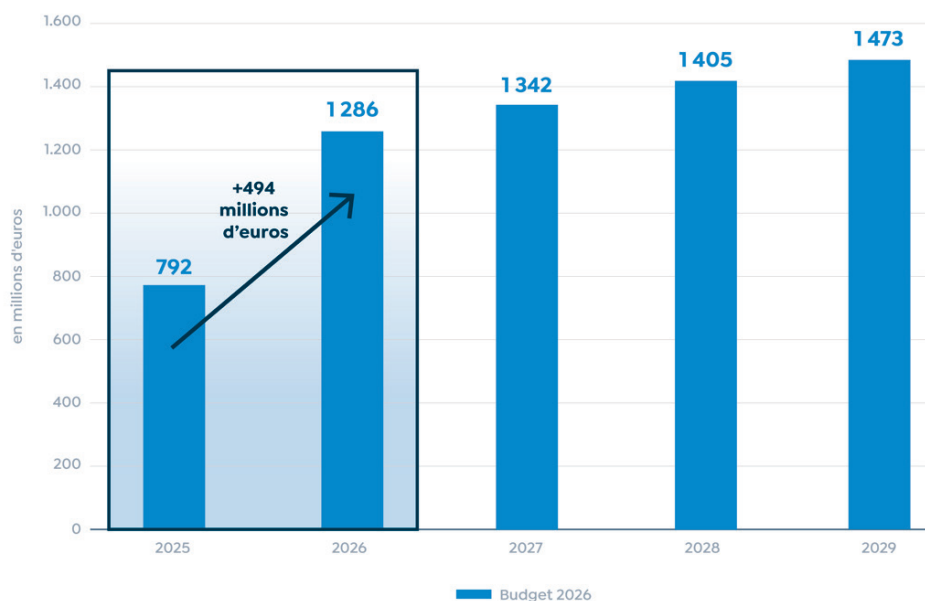
<i>Année</i>	<i>RNB</i>	<i>Effort de défense</i>	
	<i>en millions d'euros</i>	<i>en millions d'euros</i>	<i>en % du RNB</i>
2025	62.010	1.240	2,0%
2026	64.300	1.479	2,3%
2027	67.120	1.745	2,6%
2028	70.250	2.037	2,9%
2029	73.670	2.357	3,2%

Sources chiffres : RNB : projet de loi 8600 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026 (aux erreurs d'arrondi près)

Afin de respecter les engagements internationaux, l'augmentation de l'effort de défense pèsera lourdement sur les budgets de l'Etat au cours des prochaines années, à hauteur de 1.479 millions d'euros en 2026, de 1.745 millions d'euros en 2027, de 2.023 millions d'euros en 2028 et de 2.357 millions d'euros en 2029.

Dans le cadre de la présentation du budget de l'Etat de l'exercice 2026, l'évolution des dépenses de l'effort de défense pour les années 2025 à 2029 a été illustrée dans le graphique suivant.

Tableau 129 : Évolution des dépenses de l'effort de défense 2025-2029



Sources chiffres : Ministère des Finances et Inspection générale des Finances (aux erreurs d'arrondi près)

Pour l'exercice 2025, la Cour constate que les dépenses liées à l'effort de défense devraient s'établir à 792 millions d'euros, soit 1,28% du RNB. Ce niveau demeure nettement insuffisant pour atteindre l'objectif fixé par l'OTAN, à savoir 2% du RNB dès 2025.

En ce qui concerne l'exercice 2026, la Cour relève que les prévisions annoncent une hausse substantielle de 494 millions d'euros des dépenses consacrées à l'effort de défense, portant le total à 1.286 millions d'euros, soit 2% du RNB.

Par ailleurs, la Cour constate que les prévisions des dépenses liées à l'effort de défense pour les exercices 2026 à 2029 reposent sur un effort de défense constant de 2% du RNB. Ces projections ne tiennent donc pas compte d'une trajectoire permettant d'atteindre 5% du RNB en 2035. Il en découle que le niveau des dépenses de défense est nettement insuffisant et que les déficits budgétaires prévisionnels indiqués dans le projet de loi 8601 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 sont sous-estimés.

En conséquence, la Cour invite le gouvernement à définir une trajectoire claire de l'effort de défense jusqu'en 2035 et à intégrer, à l'avenir, l'ensemble des engagements internationaux dans l'élaboration des programmations financières pluriannuelles.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 17 novembre 2025.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
Claude DEMUTH

Le Président,
Marc GENGLER

