

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 21 novembre 2025

Ordre du jour :

- 8600 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026
- 8601 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029
- Rapporteur : Monsieur Maurice Bauer
- Présentation de l'avis de la Cour des comptes

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen, M. Paul Galles remplaçant M. Marc Spautz, M. Marc Goergen remplaçant M. Sven Clement, M. Patrick Goldschmidt, M. Claude Haagen, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, Mme Sam Tanson

M. Patrick Graffé, Vice-Président de la Cour des comptes

Mme Caroline Lima Semedo, M. Steve Schmitz, Mme Carine Silva, de la Cour des comptes

M. Henri Wagener, du Groupe politique chrétien-social - CSV

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Sven Clement, M. Marc Spautz

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

Le Vice-Président de la Cour des comptes présente l'avis de la Cour des comptes sur base du document repris en annexe. Pour le détail de l'avis, il est renvoyé au document parlementaire n° 8600⁰⁷.

Échange de vues :

- M. Patrick Goldschmidt du parti politique DP déclare ne pas partager certains points de vue de la Cour des comptes. Il se déclare étonné des critiques de la Cour des comptes quant à l'envergure des recettes sur les tabacs manufacturés et regrette que la Cour ne fasse pas de propositions d'économies de dépenses.
- M. Fred Keup de la sensibilité politique ADR déplore également l'absence de recommandations de réduction de dépenses de l'État de la part de la Cour des comptes. Il regrette la diminution des recettes provenant de la vente du diesel et est d'avis que le Luxembourg doit se défendre contre les nouvelles règles que la Commission européenne souhaite mettre en place en matière de vente de tabacs.
- M. Claude Haagen du parti politique LSAP constate que le budget 2026 ne comporte pas de mesures d'économie et que le budget pluriannuel, dépourvu de données relatives aux futures dépenses militaires et à la future réforme fiscale, ne sert finalement pas à illustrer l'évolution réelle des dépenses publiques à venir. Il demande si la Cour des comptes a fait des estimations de l'évolution des dépenses à moyen terme en y incluant ces données manquantes.

Le Vice-Président de la Cour des comptes répond par la négative. Il attire l'attention sur le fait que la décision de la réforme fiscale n'a pas encore été prise et qu'il n'est donc pas encore possible d'en intégrer les coûts dans une projection pluriannuelle.

- En réponse à une question de Mme Sam Tanson de la sensibilité politique déi gréng au sujet de l'estimation de l'effet d'une baisse de l'IRC sur les recettes de cet impôt, le Vice-Président de la Cour des comptes évoque un article de l'OCDE traitant justement de ce sujet. Cet article est repris en annexe.
- Mme Tanson ne comprend pas pourquoi l'imposition des acteurs économiques les plus importants ne peut avoir lieu par le biais des procédures digitales habituelles utilisées par les entreprises plus petites, sachant que cette imposition peut avoir un impact important et imprévisible sur les recettes fiscales.

Le Vice-Président de la Cour des comptes explique que les entreprises concernées présentent des structures extrêmement complexes auxquelles l'imposition électronique ne peut être adaptée. L'orateur ajoute qu'en fonction de la soumission des déclarations de ces entreprises, l'ACD dispose néanmoins d'informations (même si elles ne sont pas précises) concernant d'éventuelles recettes à venir.

- Mme Tanson signale qu'il est connu que les recettes provenant de la vente de tabacs manufacturés seront amenées à baisser à l'avenir. Il lui apparaît donc évident qu'il faut mener des réflexions au sujet du remplacement de ces recettes par d'autres recettes, surtout au vu du fait qu'aucune mesure d'économie n'a été prévue et que la réforme fiscale représente un coût important qu'il s'agit de contre-financer.
- En réponse à une question de Mme Tanson relative à l'impact éventuel de la levée d'un impôt sur le sucre (Zockersteier) au Luxembourg, le Vice-Président de la Cour des comptes explique que l'ADA a élaboré un projet de loi dans ce sens en 2017, mais que ce projet n'a jamais abouti. Il est probable que des estimations d'impact aient été réalisées à ce moment-là.
- M. Laurent Mosar du parti politique CSV déclare être resté sur sa faim : il regrette le focus mis sur les recettes découlant de la vente de tabacs manufacturés dans l'avis de la Cour des comptes et le peu d'attention apporté aux sujets de la défense et du logement, par exemple. Selon lui, un impôt sur le sucre est difficile à mettre en place et ne pourra pas compenser la perte des recettes liées au tabac.

- M. Mosar est d'avis que la croissance de l'économie luxembourgeoise sera plutôt faible au cours des années à venir et souhaite avoir l'opinion de la Cour des comptes sur l'impact de cette évolution.

Le Vice-Président de la Cour des comptes indique que les projections de croissance initiales publiées dans les projets de lois budgétaires des années 2024 et 2025 ont été revues à la baisse par la suite. Il se pourrait qu'une telle révision à la baisse survienne également pour la croissance prévue pour l'année 2026. Il est, pour l'heure, impossible de dire si les projections prévues dans le projet de loi budgétaire 2026 pour les années à venir se concrétiseront ou non (à voir si la croissance sera réellement dynamisée par la baisse des impôts). Il est rappelé que, depuis 2010, la Cour des comptes signale qu'une croissance d'environ 4% par an serait nécessaire au maintien de l'équilibre budgétaire. Depuis quelques années, le manque de croissance est compensé par une augmentation de la dette publique.

- M. Marc Goergen de la sensibilité politique Piraten est d'avis que l'IA représente une chance pour les entreprises, mais un danger pour le marché du travail et donc pour les recettes provenant de l'imposition des traitements et salaires. Il demande si l'avis de la Cour des comptes comporte une analyse de l'impact de l'IA sur l'économie luxembourgeoise.

Le Vice-Président de la Cour des comptes répond par la négative.

- Selon M. Goergen, le Luxembourg aura du mal à atteindre les objectifs fixés en matière de défense. Il souhaite savoir si d'éventuelles retombées économiques susceptibles de survenir dans le cadre des dépenses militaires pourraient vraiment compenser une partie de ces dépenses.

Le Vice-Président se montre plutôt sceptique à ce sujet et renvoie à l'avis de la Cour des comptes dans lequel est mentionnée l'acquisition d'un satellite militaire.

- Mme Tanson demande des explications au sujet du passage suivant figurant à la page 47 de l'avis de la Cour des comptes :

« 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. ».

(Note de l'administrateur : la réponse suivante a été fournie par courriel du 25 novembre 2025 aux membres de la Commission des Finances :

« La Cour établit 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 se base sur l'encours de la dette de l'Etat central au 31 décembre 2024, tel qu'indiqué dans le tableau « évolution de la dette publique » de la Trésorerie de l'Etat. Elle intègre l'amortissement de la dette publique et le produit d'emprunts nouveaux, prévus dans le cadre du programme pluriannuel des recettes et des dépenses pour la période 2025-2029.

Les prévisions concernant l'évolution de la dette publique reposent sur une imputation mécanique des déficits prévisionnels de l'administration centrale ainsi que le refinancement intégral des emprunts arrivant à échéance.

	Encours de la dette au 01/01	Emprunts nouveaux	Emprunts de refinancement	Amortissement	Encours de la dette au 31/12
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

En comparant ce tableau avec celui de l'évolution prévisionnelle des différentes composantes de la dette publique (tableau p. 55 du projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029), 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.

(en millions d'euros)	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

Selon la Cour, la dette de l'Etat central, telle qu'elle figure dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (tableau p. 55), ne revêt pas un caractère exhaustif à compter de l'exercice 2026.

Par ailleurs, 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 », d'un montant de 150 millions d'euros, prévu en 2029. »

Le présent point a encore été discuté au cours de la réunion du 5 décembre 2025.)

Annexes :

Présentation powerpoint de la Cour des comptes
Extrait de « OECD-Wirtschaftsberichte Deutschland 2025 »

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Commission des Finances

Vendredi, le 21 novembre 2025

Avis

sur le projet de loi 8600 concernant le budget
des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026
et le projet de loi 8601 relatif à la programmation
financière pluriannuelle pour la période 2025 à 2029



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

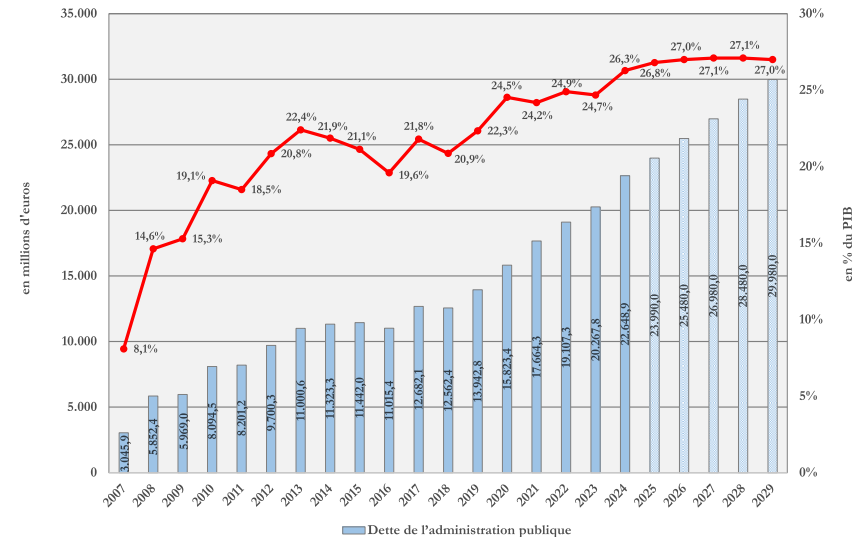


Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

3. Dette publique (pages 38-48)

3.1. Dette consolidée de l'administration publique (page 38)

- 2008: forte augmentation, prise de participation de l'Etat dans le capital de BGL BNP Paribas et BNP Paribas (2,5 milliards d'euros)
- depuis 2008: augmentation presque sans interruption, sauf pour les années 2016 et 2018
- 2020: deuxième forte augmentation suite à la crise liée à la pandémie du COVID-19
- 2023-2025: suite à divers paquets de mesures la dette publique devrait se chiffrer à 23.990 millions d'euro



Ratio de la dette publique par rapport au PIB

- Fin 2010: accroissement à 19,1%
- Période 2010-2019: variation entre 18,5% et 22,4%
- Fin 2020: accroissement à 24,5%
- Fin 2025: accroissement à 26,8%

3. Dette publique (pages 38-48)

3.1. Dette consolidée de l'administration publique (page 38)

Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029

- 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.
- La dette publique 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.

Renvoi à l'avis de la Cour portant sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2021

- « 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. Dette publique (pages 38-48)

3.1. Dette consolidée de l'administration publique (page 38)

Augmentation considérable de la charge d'intérêt

Coût lié au service de la dette publique en 2024: **265** millions d'euros (**0,3%** du PIB)
en 2029: **733** millions d'euros (**0,7%** du PIB)

3.2. Dette publique par sous-secteur (page 42)

Evolution de la dette publique par sous-secteur

→ La dette publique consolidée se compose principalement de l'endettement de l'administration centrale et de celui des administrations locales.

(en millions d'euros)	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

Evolution prévisionnelle de la dette publique par sous-secteur

→ 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.

(en millions d'euros)	2025	2026	2027	2028	2029
Administration centrale	22.181	23.671	25.171	26.671	28.171
Administrations locales	1.702	1.702	1.702	1.702	1.702
Administrations de la sécurité sociale	108	108	108	108	108
Dette consolidée de l'administration publique	23.991	25.481	26.981	28.481	29.981

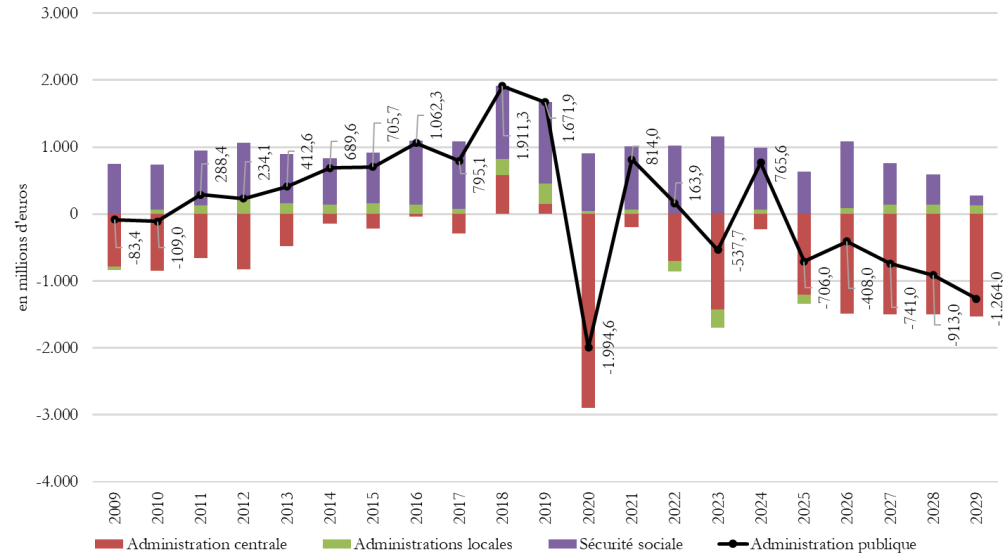
4. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht (pages 49-62)

4.2. Déficit public (page 51)

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

Administration publique

- solde positif 2011 à 2019
- maximum en 2018 : 1.911,3 millions d'euros
- minimum en 2020 : -1.994,6 millions d'euros
- redressement en 2021 : 814,0 millions d'euros
- nouveaux déficits de 2023 à 2029, sauf 2024
- solde positif 2024 : 765,6 millions d'euros
- déficit en 2025 : 706 millions d'euros
- déficit en 2026 : 408 millions d'euros
- déficit en 2027 : 741 millions d'euros
- déficit en 2028 : 913 millions d'euros
- déficit en 2029 : 1.264 millions d'euros





Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5. Budget des recettes et des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat (pages 63-182)

5.2. Mesures de soutien et de relance économique (page 64)

5.2.1. Impact budgétaire des mesures prises en réponse à la hausse des prix (« Energiedesch », « Solidaritéitspak 1.0 », « Solidaritéitspak 2.0 », « Solidaritéitspak 3.0 »)

- Le projet de budget sous revue ne détaille pas l'incidence budgétaire.
- La situation financière de l'Etat au 30 septembre 2025 détaille l'impact budgétaire.

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

- Le projet de budget sous revue ne détaille pas l'incidence budgétaire.
- Fournir une évaluation chiffrée exhaustive lors du dépôt des projets de budgets et des comptes généraux de l'Etat.

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

- Le projet de budget sous revue ne détaille pas l'incidence budgétaire.
- 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.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5. Budget des recettes et des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat (page 63)

5.3. Analyse du budget des recettes (page 68)

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires (page 70)

Tableau 42 : Evolution 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

Constats

Le projet de budget 2026 prévoit un total de recettes budgétaires de 29.774,3 millions d'euros pour l'exercice 2026 (+5,1%, 1.457,1 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel 2025).



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires (page 70)

5.3.2.1. Impôts directs (page 72)

Tableau 44 : Evolution des impôts directs

Impôts directs (en millions d'euros)	Compte général 2024	Budget voté 2025	Compte prévisionnel 2025	Projet de budget 2026	Variation CG 2024 / PB 2026	Variation CP 2025 / PB 2026
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%
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

Constats

- **Compte prévisionnel 2025** : Recettes fiscales issues des impôts directs devraient atteindre 14.432,7 millions d'euros (-0,1%, 7,8 millions d'euros par rapport à 2024) → Recettes sont prévues de ralentir en 2025 sous l'effet notamment des allègements fiscaux adoptés en faveur des ménages et des entreprises.
- **Projet de budget 2026** : Recettes fiscales provenant des impôts directs sont évaluées à 15.137,6 millions d'euros (+4,9%, 704,9 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel 2025).



5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.1. Impôts directs

5.3.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités (page 75)

- **Dans son avis portant sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2025 (page 79) :**
- 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 (dans le cadre du paquet de mesures fiscales « Entlaaschtungs-Pak »).
 - Dans ce contexte, la Cour regrettait 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.

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.1. Impôts directs

5.3.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités (page 75)

- 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 (Ried vum Finanzminister Gilles Roth, 08.10.2025).
 - 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.
 - Dans ce contexte, dans le cadre de ses analyses économiques par pays, et spécifiquement concernant l'Allemagne, 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 (OECD 2025, OECD Economic Surveys: Germany 2025, OECD Publishing, Paris).



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.1. Impôts directs

5.3.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités (page 75)

Tableau 49 : Ventilation et évolution des recettes

IRC	2020	2021	2022	2023	2024	2025(*)	2026(**)
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

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.1. Impôts directs

5.3.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités (page 75)

- **Selon le compte prévisionnel 2025** : IRC est estimé à 3.350,0 millions d'euros
 - un excédent de recettes de 6,0% (190,0 millions d'euros) par rapport au budget voté 2025 ;
 - une faible hausse de 1,5% (48,1 millions d'euros) par rapport au compte 2024.
- Ce ralentissement par rapport à 2024 s'explique notamment par le caractère exceptionnel de l'année 2024. En effet, abstraction faite des paiements uniques de 2024 (paiements effectués par deux contribuables majeurs, l'un concernant les avances, l'autre les soldes, pour un total d'environ 400,0 millions d'euros), la croissance des recettes en 2025 serait plus marquée.
- L'estimation repose sur l'hypothèse d'une progression continue des avances (+10,7%, 254,3 millions d'euros) et d'un ralentissement des soldes (-17,3%, 202,6 millions d'euros) qui ne devraient plus atteindre le niveau observé en 2024.

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.1. Impôts directs

5.3.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités (page 75)

- 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 ».
- **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.
 - Il importe de souligner que l'évolution des soldes d'impôt des dernières années ne permet pas de confirmer cette tendance.
 - L'évolution des soldes demeure fortement influencée par le degré de concentration élevé de cet impôt.



Constats

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.1. Impôts directs

5.3.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités (page 75)

- **Selon le projet de budget 2026** : Recettes devraient s'élever à 3.430,0 millions d'euros (hausse modérée de 2,4%, 80,0 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel 2025).
 - Les avances devraient continuer à progresser (+7,4%, 193,6 millions d'euros), tandis que les soldes sont prévus de ralentir (-11,1%, 107,5 millions d'euros) sous l'effet de la baisse d'un point de pourcentage du taux de l'IRC.
- ➔ Déchet fiscal estimé de la baisse du taux d'imposition : 63,0 millions d'euros en 2026.

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

« Entlaaschtungs-Pak » (en millions d'euros)	2025	2026	2027	2028	2029
Réduction du taux de l'IRC d'un point de pourcentage à partir de l'année d'imposition 2025 ²⁰	56,0	63,0	70,0	70,0	70,0

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



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.1. Impôts directs

5.3.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités (page 75)

- Le secteur financier constitue le principal contributeur aux recettes de l'IRC.
 - 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 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



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.1. Impôts directs

5.3.2.1.2. Impôt sur le revenu des personnes physiques (page 85)

Tableau 55 : Evolution 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

- **Selon le compte prévisionnel 2025** : Recettes à hauteur de 1.350,0 millions d'euros (progression historiquement faible de 1,5%, 19,7 millions d'euros par rapport au compte 2024).
- Prévision anticipe une progression lente des avances (+13,2%, 126,0 millions d'euros) et une baisse continue des soldes (-21,7%, 104,8 millions d'euros) sous l'effet des mesures fiscales en vigueur. Parmi les mesures fiscales qui impactent directement les soldes, il y a lieu de considérer principalement :
 - l'adaptation du barème de l'impôt à hauteur de quatre tranches indiciaires au 1^{er} janvier 2024 (dans la lignée des mesures du paquet « Solidaritétpak 3.0 ») : déchet fiscal de 80,0 millions d'euros ;
 - le relèvement successif des plafonds de déductibilité des intérêts débiteurs : Premier relèvement (« Solidaritétpak 3.0 ») : déchet fiscal de 45,0 millions d'euros, suivi d'une nouvelle hausse (« Logement ») : déchet fiscal de 45,0 millions d'euros ;
 - l'augmentation de la déductibilité des intérêts pour l'année de la fixation de la valeur locative et la suivante (« Entlaaschtungs-Pak ») : déchet fiscal de 40,0 millions d'euros.

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.1. Impôts directs

5.3.2.1.2. Impôt sur le revenu des personnes physiques (page 85)

- **Selon le projet de budget 2026** : Recettes de 1.360,0 millions d'euros (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).
- Les soldes devraient poursuivre leur trajectoire baissière (-14,3%, 53,9 millions d'euros) et les avances devraient progresser (+6,0%, 64,7 millions d'euros) par rapport à 2025.
- Cette évolution tient compte de l'effet cumulé des mesures des paquets susmentionnés (« Solidaritéitspak 3.0 » et « Logement ») ainsi que du paquet « Entlaaschtungs-Pak », dont l'impact fiscal devrait se manifester à partir de l'année 2026 :
 - Déchet fiscal estimé du paquet de mesures « Solidaritéitspak 3.0 » : 195,0* millions d'euros en 2026 ;
 - Déchet fiscal estimé du paquet de mesures « Logement » : 54,5 millions d'euros en 2026 ;
 - Déchet fiscal estimé du paquet de mesures « Entlaaschtungs-Pak » : 187,0* millions d'euros en 2026.

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.1. Impôts directs

5.3.2.1.3. Impôt retenu sur les traitements et salaires (page 92)

Tableau 62 : Evolution 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

- **Selon le compte prévisionnel 2025** : Recettes devraient atteindre 6.740,0 millions d'euros (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) ;
 - du report de l'indexation des salaires, initialement prévue pour fin 2024 mais finalement entrée en vigueur en mai 2025.

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.1. Impôts directs

5.3.2.1.2. Impôt retenu sur les traitements et salaires (page 92)

- **Selon le projet de budget 2026** : Recettes de l'ordre de 7.180,0 millions d'euros sont prévues (hausse de 6,5%, 440,0 millions d'euros par rapport à 2025).
- Cette progression intègre le versement de la tranche indiciaire, prévue au 3^e trimestre 2026 (selon le scénario central du Statec), dont l'effet positif sur les recettes est estimé à environ 150,0 millions d'euros.
- A l'instar des recettes de l'IRPP, certaines mesures fiscales adoptées continuent de peser sur les recettes de la RTS :
 - Déchet fiscal estimé de l'adaptation du barème d'imposition à hauteur de 4 tranches indiciaires (« Solidaritéitspak 3.0 ») : 360,0 millions d'euros par an à partir de son entrée en vigueur en 2024 ;
 - Déchet fiscal estimé de l'adaptation du barème d'imposition à hauteur de 2,5 tranches indiciaires (« Entlaaschtungs-Pak ») : 225,0 millions d'euros par an à partir de son entrée en vigueur en 2025 ;
 - Déchet fiscal estimé de la hausse du taux des cotisations sociales (nouvelle réforme du système des pensions) : 37,5 millions d'euros par an à partir de l'année 2026.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.1. Impôts directs

5.3.2.1.1. Impôt retenu sur les traitements et salaires (page 92)

- Les principaux contributeurs aux recettes de la RTS restent l'administration publique, le secteur financier ainsi que les activités spécialisées, scientifiques et techniques.
- 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.

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

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.2. Impôts indirects (page 106)

Tableau 79 : Evolution 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%
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 (sans erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

- **Compte prévisionnel 2025** : Recettes issues des impôts indirects devraient atteindre 10.085,5 millions d'euros (-2,0%, 208,3 millions d'euros par rapport au budget voté 2025) → 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%).
- **Projet de budget 2026** : Recettes fiscales sont évaluées à 10.778,5 millions d'euros (+6,9%, 693,0 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel 2025).

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.2. Impôts indirects

5.3.2.2.1. Taxe sur la valeur ajoutée (page 108)

Tableau 83 : Evolution 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 (avec erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

- **Selon le compte prévisionnel 2025** : Recette de 5.908,0 millions d'euros (faible progression de 1,1%, 66,9 millions d'euros par rapport à 2024). Cette évolution s'explique par :
 - un léger regain de l'activité économique (+0,6% par rapport à 2024) ;
 - une progression significative des remboursements (+25,1%) pour l'année 2025, après une année 2024 fortement impactée par des investissements extrêmement faibles (en raison des pressions inflationnistes et des taux d'intérêt élevés).
- Prévisions du budget voté 2025 (6.117,0) ne seront pas atteintes (surestimation des recettes de 209,0 millions d'euros, 3,4% par rapport au budget voté 2025) qui 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% projet de budget 2026) ;
 - un remboursement substantiel de 103,0 millions d'euros effectué dans le cadre de la régularisation d'un assujetti.

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.2. Impôts indirects

5.3.2.2.1. Taxe sur la valeur ajoutée (page 108)

- **Les recettes issues de la vente de tabac** : en concordance avec l'accroissement important des quantités de tabacs vendus ces dernières années, les recettes ne cessent d'augmenter.
 - 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).
- **Le projet de budget 2026** table sur des recettes de 6.324,0 millions d'euros (progression de 7,0%, 416,0 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel 2025) suite :
 - au léger rebond de l'activité économique prévu (+1,0% par rapport à 2025) ;
 - au faible repli de l'inflation (-0.7% par rapport à 2025) ;
 - au recul des remboursements liés aux investissements (-5,8% par rapport à 2025).

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.2. Impôts indirects

5.3.2.2.3. Droits d'enregistrement (page 116)

Tableau 86 : Evolution 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

- **Selon le compte prévisionnel 2025** : 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 ; et
 - surestimation de 92,6 millions d'euros (36,3%) par rapport au budget voté 2025 (255,4 millions d'euros) qui 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.
- 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 68,6 millions d'euros) ;
 - la prolongation des mesures retenues dans le paquet « Logement » (« Bëllegen Akt » à 40.000 euros : déchet fiscal de 28,2 millions d'euros, nouveau crédit d'impôt location « Bëllegen Akt » de 20.000 euros : déchet fiscal de 5,3 millions d'euros).

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

5.3.2.2. Impôts indirects

5.3.2.2.3. Droits d'enregistrement (page 116)

- **Le projet de budget 2026** : 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.
- **Les travaux de prévision** 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 » (40.000 euros) : déchet fiscal de 50,7 millions d'euros ;
 - l'augmentation des transactions immobilières.



5.3.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés

Cadre législatif et fiscal du tabac (page 120)

Objectif : Génération sans tabac d'ici 2040

- **Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT)**, entrée en vigueur en 2005. 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 ;
- **Le Plan européen de lutte contre le cancer** constitue la stratégie phare de l'UE pour réduire l'incidence du cancer et promouvoir la santé publique ;
- **La directive 2011/64/UE** fixe la structure et les taux minimaux d'accises applicables au tabac manufacturé. Inchangés depuis plus d'une décennie, les taux sont considérés comme obsolètes. La directive actuelle ne couvre pas les nouveaux produits nicotiniques, tels que les cigarettes électroniques ;
- **La proposition de directive COM(2025)580** prévoit que le taux d'accise global minimum passerait de 90 à 215 euros pour 1.000 unités (cigarettes).



5.3.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés

Analyse comparative des politiques fiscales dans l'UE (page 126)

- La **Belgique** déploie une stratégie interfédérale pour une « génération sans tabac ». L'interdiction de la vente des cigarettes électroniques jetables entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025 est une première au sein de l'UE. La hausse continue des taxes sur les produits du tabac fait également partie intégrante de cette campagne. Le prix moyen d'un paquet de vingt cigarettes se situe à 11,50 euros 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 vise une génération sans tabac d'ici 2032. La fiscalité demeure le levier principal de cette stratégie. En 2025, le prix moyen d'un paquet de vingt cigarettes s'établit à 12,75 euros ;
- 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. La 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. En 2025, le prix moyen d'un paquet est de 11,00 euros.



5.3.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés

Luxembourg : La politique de lutte contre le tabagisme et la fiscalité du tabac (p.132)

- 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.
- La politique antitabac demeure insuffisamment structurée et encore largement influencée par les considérations budgétaires liées aux recettes fiscales du tabac. 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.
- La Cour relève qu'un véritable programme 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.

Constat



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés

Luxembourg : La politique de lutte contre le tabagisme et la fiscalité du tabac (p.132)

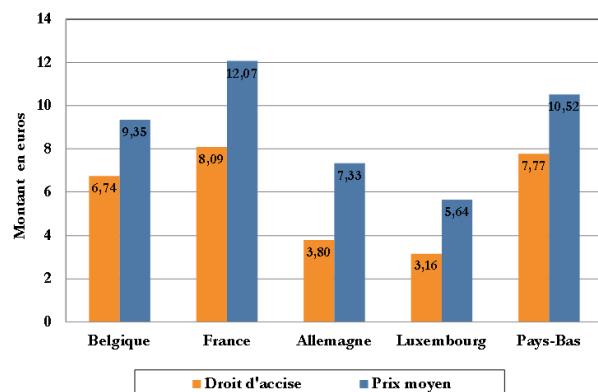
- A partir de 2026 → hausse de 5,74% des accises sur les cigarettes et de plus de 6% sur le tabac à fumer. Le prix du paquet le moins cher devrait passer de 5,50 à 5,80 euros.
- Contrairement aux Etats qui intègrent la fiscalité du tabac dans une approche globale de santé publique, la mesure annoncée constitue une initiative ponctuelle plutôt qu'une stratégie de lutte à moyen terme contre le tabagisme. Elle risque dès lors d'avoir un impact limité sur la consommation, particulièrement dans un contexte transfrontalier où les différentiels de prix restent importants.
- Impact de la proposition de directive COM(2025)580 → 15% des recettes issues du tabac pourraient être affectées aux ressources propres du budget de l'UE.
- 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.

Constat

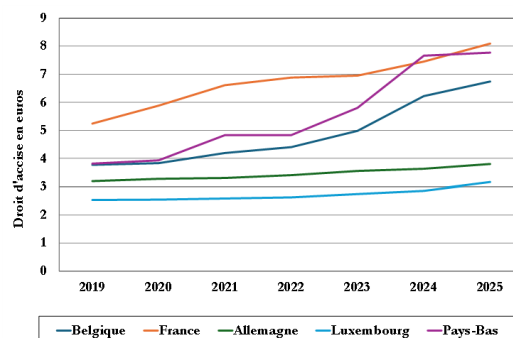
5.3.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés

Progression des recettes relatives aux droits d'accises sur les tabacs manufacturés (page 134)

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



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



Constat

- Fortes **disparités** en matière de taxation du tabac et **différentiel** de prix important avec les pays voisins → flux d'achats transfrontaliers ;
- Choix nationaux distincts en matière de politique de santé publique et de fiscalité ;
- Distorsions économiques au sein du marché intérieur → révision directive 2011/64/UE ;
- La Cour constate que le Luxembourg se distingue par des augmentations faibles et irrégulières → approche essentiellement budgétaire de la fiscalité du tabac, sans véritable ancrage dans un cadre de lutte antitabac à moyen ou long terme.

5.3.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés

Evolution des accises sur les tabacs manufacturés (page 139)

Tableau 91 : Consommation totale de cigarettes

Cigarettes	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
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 (aucune erreur d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 92 : Consommation totale de tabac à fumer

Tabac à fumer	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
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 (aucune erreur d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Constat

- 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 ;
- Selon les responsables de l'ADA il serait difficile de dépasser les volumes actuellement écoulés, invoquant un effet de saturation du marché ;
- 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.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés

Le coût économique et social du tabagisme (page 142)

- Au 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 ;
- 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 ;
- Selon la Cour, 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. **Source:** *Tobacco Atlas*

Constat



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.2.2.5. Accises sur le carburant (pages 146)

Tableau 98 : Consommation totale de diesel

Diesel	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

Constat

Tableau 99 : Consommation totale d'essence

Essence	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

- **Baisse** du gasoil de 31,7% entre 2021 et 2025. **La taxe CO₂** porte ses fruits.
- **Remboursements partiels** des droits d'accises sur le diesel professionnel en Belgique et en France.
- **Incertitude** belge quant à l'adoption des lois nécessaires pour rejoindre l'ETS2 en 2027.
- **Les quantités vendues d'essence** devraient plafonner dans les années à venir → changement du parc des voitures.



5.3.2.2.6. Evolution de certaines recettes fiscales au Luxembourg et ressources fiscales alternatives (page 153)

- **Accises sur le carburant :** 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 ;
- **Risques associés aux recettes de tabac :** Forte pression au niveau européen. Faire abstraction de ce risque serait imprudent, car les initiatives antitabac 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.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.2.2.6. Evolution de certaines recettes fiscales au Luxembourg et ressources fiscales alternatives (page 153)

- **Taxation du sucre :** L'introduction d'une taxation du sucre pourrait constituer une mesure stratégique à double finalité, soutenant la prévention sanitaire tout en assurant la pérennité des finances publiques ;
- 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 ;
 - 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.

Constat

7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat (pages 193-210)

7.6. Dépenses du Fonds d'équipement militaire (page 205)

Objectifs de l'OTAN

- Effort de défense de 2% du RNB à partir de 2025
- Augmentation progressive de l'effort de défense à 5% du RNB en 2035

Projet de budget 2026

- Evolution des dépenses de l'effort de défense pour les années 2025 à 2029

2025

792 millions d'euros

1,28% du RNB

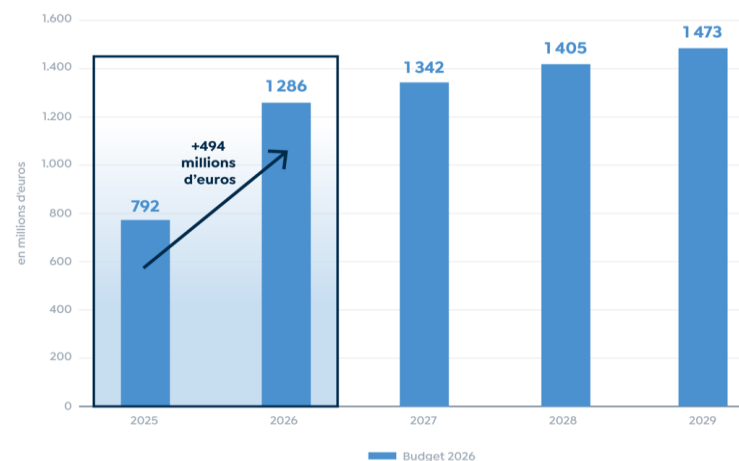
Nettement inférieure au 2% du RNB

2026-2029

Hausse de 494 millions d'euros en 2026

2% du RNB pour 2026-2029

Absence d'augmentation progressive (5%)



7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat (pages 193-210)

7.6. Dépenses du Fonds d'équipement militaire (page 205)

Evolution prévisionnelle de l'effort de défense 2025-2029

- Hypothèse d'une progression linéaire allant de 2% du RNB en 2025 à 5% du RNB en 2035
Effort de défense à atteindre:
 - 2025 : **1.240** millions d'euros (2,0% du RNB)
 - 2026 : **1.479** millions d'euros (2,3% du RNB)
 - 2027 : **1.745** millions d'euros (2,6% du RNB)
 - 2028 : **2.037** millions d'euros (2,9% du RNB)
 - 2029 : **2.357** millions d'euros (3,2% du RNB)
- Les prévisions budgétaires des dépenses liées à l'effort de défense pour les exercices 2026 à 2029 ne tiennent pas compte d'une trajectoire permettant d'atteindre 5% du RNB en 2035.
- Les déficits budgétaires prévisionnels indiqués dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 sont sous-estimés.
- Définir une trajectoire claire de l'effort de défense jusqu'en 2035.
- Intégrer les engagements internationaux dans les programmations financières pluriannuelles.

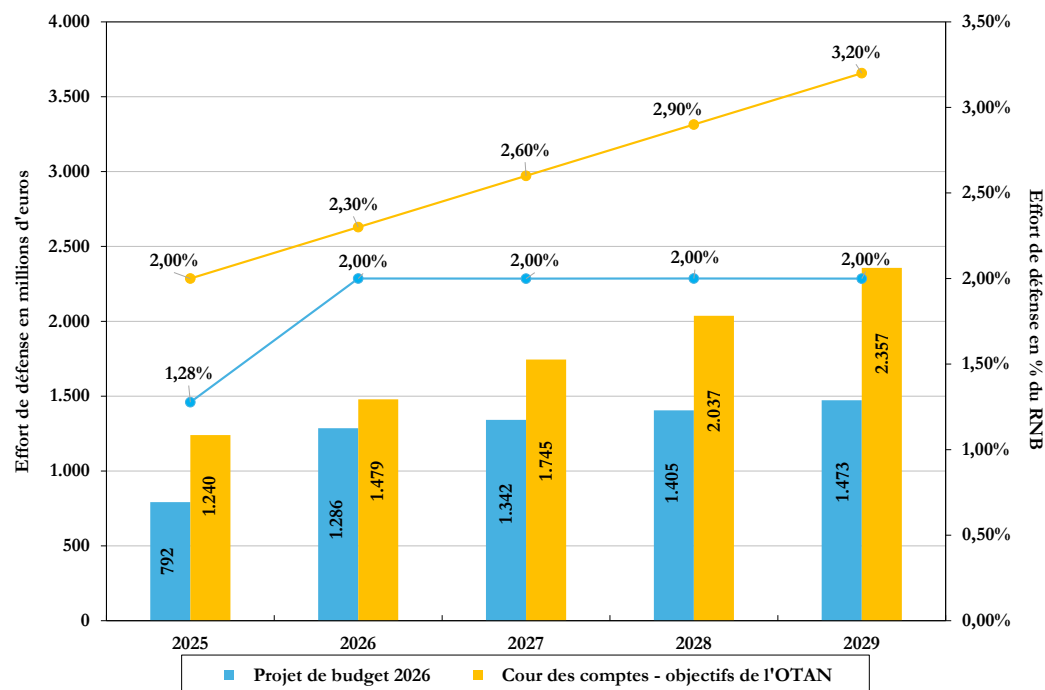


Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat (pages 193-210)

7.6. Dépenses du Fonds d'équipement militaire (page 205)

Evolution prévisionnelle de l'effort de défense 2025-2029



Das Modell wird so anhand deutscher Daten kalibriert, dass die wichtigsten makroökonomischen Variablen im Durchschnitt des Zeitraums 2000–2019 abgebildet werden. Im nächsten Schritt werden Experimente durchgeführt, bei denen die staatliche Ausgaben- bzw. Einnahmenstruktur (d. h. die Anteile verschiedener Haushaltsposten an den Gesamtausgaben bzw. -einnahmen) verändert werden, während die Größe des Staats (d. h. die Gesamtausgaben bzw. -einnahmen im Verhältnis zum BIP) auf ihrem Ausgangsniveau verharret. Wenn sich mehr als ein Ausgaben-/Einnahmeposten zur Finanzierung eines durch die Veränderung eines anderen Postens bedingten Einnahmerückgangs verändern kann, werden die zum Ausgleich vorgenommenen relativen Veränderungen gegenüber dem Ausgangszustand gleichmäßig auf alle Posten verteilt. In Abbildung 1.17 verringern sich beispielsweise alle drei Posten in der linken Säule von Teil A gegenüber ihrer Höhe vor der Politikänderung, um die Erhöhung der öffentlichen Investitionsausgaben auszugleichen. Beim ausgabenseitigen Experiment bleibt die Einnahmenstruktur unverändert gegenüber dem Ausgangsniveau, beim einnahmenseitigen Experiment bleibt die Ausgabenstruktur unverändert gegenüber dem Ausgangsniveau. Die Experimente führen auf lange Sicht zu einer Veränderung der Höhe des Pro-Kopf-BIP bzw. der Wohlfahrt, weil eine Veränderung der staatlichen Ausgabenstruktur z. B. Auswirkungen darauf hat, welcher Anteil der Ausgaben auf produktivere oder weniger produktive Zwecke entfällt. Eine Veränderung der staatlichen Einnahmenstruktur, die eine Veränderung der Steuersätze auf Erwerbseinkommen, Unternehmenserträge und Verbrauch beinhaltet, hat wiederum Auswirkungen auf die Konsum-, Spar-, Arbeits- und Investitionsentscheidungen des privaten Sektors.

Quelle: Sunel (erscheint demnächst^[39]).

Die Steuerbasis verbreitern und die Steuerlast von der Arbeit wegverlagern

Strukturreformen zur Verbesserung der Ausgabeneffizienz sollten mit einer Verbreiterung der Steuerbasis und einer Umschichtung der Steuerlast weg von der Arbeit, hin zu Kapitaleinkünften, Vermögen und Verbrauch kombiniert werden. Im Steuermix liegt das Gewicht stark auf der Arbeitsbesteuerung. Der Beitrag, den Steuern auf Vermögen, auf Kapitaleinkünfte und Unternehmensgewinne sowie auf den Verbrauch zum Gesamtsteueraufkommen leisten, ist hingegen deutlich geringer als in anderen OECD-Ländern (Abbildung 1.18). Die hohe Besteuerung des Faktors Arbeit verringert die Arbeitsanreize, während zugleich starke Personalengpässe bestehen. Sie sollte daher durch eine Senkung der Einkommensteuersätze reduziert werden (Kapitel 3). Dies könnte finanziert werden, wenn die Einnahmen aus der Besteuerung von Grundeigentum erhöht, die Vergünstigungen bei der Erbschaftsteuer, der Besteuerung von Kapital- und Unternehmensgewinnen sowie der Umwelt- und Umsatzbesteuerung verringert, die Steuern auf Alkohol und Tabak erhöht und die Steuervollzugsanstrengungen verstärkt würden (vgl. *OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2023*) (Tabelle 1.5, oberer Teil). OECD-Simulationen zeigen, dass eine solche Verschiebung der Steuerstruktur auch das BIP-Wachstum steigern könnte (Abbildung 1.17). Würden statt der Arbeitsbesteuerung die Steuern auf Unternehmensgewinne gesenkt, wäre der Effekt auf das BIP-Wachstum geringer. Vor diesem Hintergrund sind die im Koalitionsvertrag angekündigten Einkommensteuersenkungen für kleine bis mittlere Einkommen zu begrüßen, ihre Finanzierung muss aber noch geklärt werden. Die ebenfalls angekündigte degressive Abschreibung für Investitionen sowie die Senkung der Körperschaftsteuer dürfte die Investitionsanreize erhöhen, aber auch zu einer weiteren Verringerung der Steuereinnahmen aus Kapitalvermögen führen.

Bei der Schenkung- und Erbschaftsteuer sollten die Freibeträge und die Befreiungen für Betriebsvermögen verringert werden, wobei zugleich die Möglichkeiten zur Steuerzahlung in Raten ausgeweitet werden sollten. Obwohl Steuern auf Vermögen und Vermögensübertragungen, beispielsweise Erbschaft- und Schenkungsteuern, weniger verzerrend wirken dürften als die Besteuerung von Arbeit oder Kapitalerträgen und einen positiven Effekt auf die Chancengleichheit haben, macht Deutschland wenig Gebrauch von ihnen (OECD, 2021^[40]; Scheuer und Slemrod, 2021^[41]; Guvenen et al., 2019^[42]). Zudem weist Deutschland, vor allem aufgrund der hohen Konzentration des Wohn- und Unternehmenseigentums, im Vergleich zu anderen OECD-Ländern eine hohe Vermögensungleichheit auf (Schularick, Bartels und Albers, 2022^[43]). Die Steuerfreibeträge für Schenkungen an Familienangehörige gehören zu den höchsten im OECD-Raum. Die Absenkung der Freibeträge und die Anrechnung von steuerfreien Schenkungen auf die Steuerfreibeträge im Erbschaftsfall