Chambre des Députés
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

NC,CG/PK P.V. FIN 68

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 26 novembre 2024

Ordre du jour :

8444 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2025 et modifiant :
1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
2° 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 ;
3° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ;
4° la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;
5° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
6° la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2014 ;
7° la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ;
8° la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement ;
9° la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures de soutien pour les artistes professionnels indépendants et pour les intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique ;
10° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;
11° la loi modifiée du 21 novembre 1984 portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975 ;
12° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
13° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;
14° la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'État, dans les établissements publics et dans les écoles ;
15° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.
et abrogeant :
1° la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises ;
2° la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'État aux coûts non couverts de certaines entreprises
- Rapporteur : Madame Corinne Cahen

8445 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028
- Rapporteur : Madame Corinne Cahen

- Examen d'une proposition d'amendement du groupe parlementaire LSAP (voir courrier électronique du 21 novembre 2024)

- Présentation de l'avis de la Cour des comptes

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Corinne Cahen, M. Fernand Etgen remplaçant M. Guy Arendt, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, M. Claude Haagen, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, M. Ben Polidori remplaçant Mme Tania Bofferding, M. Marc Spautz, Mme Sam Tanson

M. Gilles Roth, Ministre des Finances (pour le premier point)
M. Jean-Claude Neu, du ministère des Finances (pour le premier point)
M. Nima Ahmadzadeh, Directeur de l'IGF (pour le premier point)

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes
M. Patrick Graffé, Vice-Président de la Cour des comptes
M. Jesse Keiffer, M. Steve Schmitz, Mme Carine Silva, de la Cour des comptes

Mme Ifeta Sabotic, du groupe parlementaire DP

Mme Nathalie Cailteux, Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, Mme Taina Bofferding

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

8444 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2025 et modifiant (…)

8445 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028

Examen d'une proposition d'amendement du groupe parlementaire LSAP (voir courrier électronique du 21 novembre 2024)

M. Franz Fayot (LSAP) présente l'objet de la proposition d'amendement du groupe parlementaire LSAP qui consiste à proposer l'intégration de trois indicateurs, figurant au tableau de bord du rapport du PIBien-être, dans une annexe explicative accompagnant le projet de budget (pour le détail, il est prié de se référer au document repris en annexe). Il cite un passage de l'accord de coalition selon lequel : « Le Gouvernement envisagera une méthodologie plus performante pour le calcul du PIBien-être (…) » et juge qu'il serait opportun

d'entamer les travaux dans ce sens par le biais du présent amendement. Il rappelle que nombre de discussions au sujet du PIBien-être ont eu lieu dans le passé et conclut que le groupe parlementaire LSAP est ouvert à l'ajout d'autres indicateurs à ceux proposés par l'amendement.

Le ministre des Finances qualifie l'approche proposée par le groupe parlementaire LSAP d'intéressante. Il commente les trois indicateurs figurant dans la proposition d'amendement sous examen comme suit :

- Exposition aux particules fines : la concentration de particules fines est aujourd'hui déjà mesurée à divers endroits du territoire et les données y relatives sont publiées sur le site internet emwelt.lu et sur le géoportail.
- Taux de risque de pauvreté : des chiffres et des études sont régulièrement publiées à ce sujet (p. ex. par le STATEC) ;
- Taux de surcharge des coûts de logement : l'Observatoire de l'Habitat analyse régulièrement le taux d'effort des ménages en matière de financement de leur logement.

Le ministre est d'avis que la notion du PIBien-être pourra à l'avenir être mentionnée dans les documents relatifs au budget. Les indicateurs proposés par le groupe parlementaire LSAP pourraient être évoqués dans ce cadre. Il suggère de préparer une proposition qui pourrait être discutée au sein de la Commission des Finances et qui serait ensuite prise en compte dans le cadre des travaux de réforme de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la comptabilité et la Trésorerie de l'État en mai 2025.

M. Fayot salue les propos constructifs du ministre et déclare que sa proposition sera discutée au sein de son groupe parlementaire.

Madame la Présidente signale que la réforme évoquée par le ministre des Finances s'inscrit dans le cadre de l'élaboration d'une étude par l'OCDE. Elle cite un extrait de l'accord de coalition selon lequel : « Le Gouvernement mandatera l'Organisation de Coopération et de Développement économiques (OCDE) pour réaliser une étude sur la gestion des finances publiques au Luxembourg avec l'objectif de dégager d'une part des pistes permettant de moderniser les pratiques de budgétisation et d'introduire d'autre part une gestion budgétaire par objectifs au Grand-Duché. ».

M. André Bauler (DP) fait référence aux rapports annuels des Nations Unies sur le développement humain qui contiennent également des indicateurs qu'il pourrait être utile de reprendre dans le cadre de la réforme dont question.

Mme Sam Tanson (déi Gréng) approuve l'amendement du groupe parlementaire LSAP, mais souhaiterait que des indicateurs supplémentaires soient ajoutés à la liste d'indicateurs à faire figurer dans la documentation relative au budget de l'État.

Au vu de l'engagement du ministre des Finances d'agir en faveur de l'intégration d'indicateurs du PIBien-être dans le cadre de la procédure budgétaire en 2025, M. Fayot retire l'amendement du groupe parlementaire LSAP.

*

M. Claude Haagen (LSAP) s'enquiert de l'amendement gouvernemental au projet de loi budgétaire n°8444, annoncé par le ministre des Finances au cours de la réunion du 22 novembre 2024.

Le ministre des Finances déclare qu'il n'y a finalement pas lieu de passer par un amendement gouvernemental, puisque la modification visée peut être réalisée par le biais d'un règlement

grand-ducal. Un projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2016 portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu sera adopté sous peu (le projet de règlement grand-ducal a été approuvé par le Conseil de gouvernement du 29 novembre 2024). Il sera ainsi fait en sorte que les voitures à zéro émission de roulement en CO_2, mises à disposition par un employeur à un salarié, seront imposées comme un avantage en nature à une valeur mensuelle déterminée sur base d'un taux favorable pour une période additionnelle de deux années. (Le détail du texte du règlement grand-ducal peut être consulté sur Legilux au moyen du présent lien : Projet de règlement grand-ducal portant modific... - Legilux.)

En réponse à une question de Mme Tanson, le ministre des Finances explique que le gouvernement précédent était parti du principe que les ventes de véhicules électriques seraient plus élevées qu'elles ne l'ont été en réalité. Or, si la fiscalité de l'avantage en nature que représente l'achat d'une voiture électrique de fonction augmente à partir de janvier 2025 (tel qu'inscrit dans la version actuelle du règlement grand-ducal modifié du 23 décembre 2016 qui prévoit que les taux applicables aux voitures électriques pures ou à pile combustible à hydrogène vont doubler en passant d'un taux de 0,5% à un taux de 1%), les ventes de voitures électriques risquent de stagner, voire même de baisser.

Suite à une interrogation de Mme Tanson de savoir si la présente mesure permet toujours le respect des objectifs du PNEC, le ministre des Finances répond par l'affirmative puisqu'elle a pour objectif d'inciter à l'achat de véhicules électriques.

Les liens permettant de consulter le texte du projet de règlement grand-ducal ont été transmis par courriel aux membres de la Commission des Finances en date du 2 décembre 2024.

Présentation de l'avis de la Cour des comptes

Les représentants de la Cour des comptes présentent les points saillants de leur avis sur le projet de loi budgétaire 2025 pour le détail duquel il est prié de se référer au document parlementaire n°8444[09] et à la présentation ppt reprise en annexe.

Les sujets suivants ont été abordés lors de la présentation orale :

- l'analyse de l'évolution de la dette publique sur la période 2024-2028 ;
- l'analyse du budget des recettes avec une attention particulière sur l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et l'allègement du taux de 1% ;
- les accises sur le tabac et le carburant avec une analyse critique ;
- les ressources fiscales alternatives, comme la fiscalité nutritionnelle ;
- la fiscalité verte.

Échange de vues :

Au cours de l'échange de vues qui suit la présentation, les membres de la Commission abordent plusieurs sujets. De cet échange, il y a lieu de retenir les points suivants :

Sur la maîtrise de la dette et les déchets fiscaux

Monsieur le Député Franz Fayot (LSAP) fait référence aux divers constats de la Cour des comptes selon lesquels, d'une part, des recettes exceptionnelles ont été enregistrées en 2024, alors que, d'autre part, le budget 2025 prévoit une faible progression des recettes en raison

de l'allègement de l'IRC[1] et des mesures fiscales prises au cours des derniers mois. Au vu de ces constats, l'orateur se demande si nous ne sommes pas face à un problème structurel qui pourrait se répercuter à l'avenir sur la maîtrise de la dette. Il fait remarquer que nous ne sommes pas à l'abri d'événements imprévus comme ce fut le cas avec la pandémie du Covid-19 et la crise de l'énergie qui ont contribué à l'augmentation de la dette. Par ailleurs, il pense qu'il est toujours difficile de revenir en arrière en relevant le montant des charges fiscales.

Le Président de la Cour des comptes admet la pertinence de la question, mais pense que les réflexions en faveur d'un meilleur rééquilibrage budgétaire devraient s'orienter davantage sur les dépenses que sur les recettes.

Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) conçoit que l'on puisse craindre des déchets fiscaux liés à la baisse de l'IRC, mais souligne que cette baisse est susceptible d'attirer de nouvelles activités au Luxembourg, qui pourront, quant à elles, engendrer des recettes supplémentaires et en quelque sorte compenser les déchets attendus initialement.

Un représentant de la Cour des comptes regrette ne pas disposer d'informations permettant à la Cour des comptes d'appréhender les conséquences de la baisse de l'IRC dans leur totalité.

Sur la hausse des recettes découlant des droits d'enregistrement

Monsieur le Député Franz Fayot (LSAP) s'interroge sur l'optimisme des prévisions quant aux recettes provenant des droits d'enregistrement (évolution positive d'environ +30%). Malgré la baisse des taux d'intérêts, il pense que la relance du secteur de la construction sera peut-être plus lente que prévue.

Un représentant de la Cour des comptes spécifie que ces données (prévisions d'impôts indirects) ont été communiquées à la Cour des comptes par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED) et se dit totalement confiant concernant leur fiabilité, même sans avoir obtenu davantage de précisions à ce sujet. (En ce qui concerne les impôts directs, le représentant de la Cour des comptes déclare que les chiffres varient fortement en fonction des soldes d'impôts que l'Administration des contributions directes (ACD) devrait connaître, mais sur lesquels elle ne communique pas.)

Madame la Députée Sam Tanson (déi greng) se montre également surprise de l'optimisme quant à l'augmentation des recettes des droits d'enregistrement. Par ailleurs, elle fait remarquer que les mesures adoptées dans le cadre du projet de loi budgétaire visant à diminuer les droits d'enregistrement n'ont, vu leur décision tardive, pas été prises en compte dans le budget prévisionnel.

Une représentante de la Cour des comptes confirme avoir demandé des explications à l'AED concernant cette approche optimiste. En effet, en 2023, une diminution des droits d'enregistrement de 52,1% par rapport à 2022 avait été constatée. Cette diminution s'est poursuivie en 2024 (baisse de 15% par rapport à 2023). L'oratrice mentionne que la hausse des recettes attendue en 2025 paraît cohérente à l'AED ; elle serait la conséquence, d'une part, de la poursuite de la baisse des taux d'intérêts (par la Banque centrale européenne) et, d'autre part, des mesures prévues par le « *Entlaaschtungs-Pak* ».

Sur les ressources fiscales alternatives

Monsieur le Député Franz Fayot (LSAP) demande des précisions quant aux ressources fiscales alternatives visées par la Cour des comptes. Il s'interroge sur l'objectif de telles mesures fiscales : s'agit-il d'augmenter les recettes ou s'agit-il avant tout d'une politique de santé ? Le cas échéant, l'orateur pense qu'il faudrait identifier les produits concernés ainsi que

[1] IRC = impôt sur le revenu des collectivités

les conséquences pour les entreprises productrices. Il évoque ensuite la taxe carbone et le différentiel en termes de taxe carbone existant par rapport aux pays voisins. En matière de taxation verte, il souhaite savoir si la Cour des comptes a des idées sur comment taxer davantage les plus gros pollueurs.

Les représentants de la Cour des comptes font remarquer que la taxe carbone ou « Taxe CO_2 » a été mise en place pour réduire le volume de diesel. Dans ce sens, il s'agit d'une « *success story* ». Toutefois, d'un point de vue fiscal, ces recettes vont disparaître à long terme, idéalement d'ici 2050, lorsqu'il ne devrait plus y avoir de combustibles fossiles. Les orateurs conseillent dès lors d'entamer à présent des réflexions quant à de nouvelles recettes fiscales alternatives, comme la fiscalité nutritionnelle ou la fiscalité verte.

Pour répondre à la question de Monsieur Fayot concernant les mesures de fiscalité nutritionnelle, un représentant de la Cour des comptes est d'avis qu'il faudrait créer des groupes de travail pour discuter des objectifs visés par une fiscalité nutritionnelle et de sa mise en œuvre. L'orateur recommande de s'inspirer de modèles existant déjà dans d'autres pays, comme par exemple au Danemark.

Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) reconnaît les bénéfices d'éventuelles recettes fiscales alternatives. Néanmoins, il est d'avis que le volet social devra également être abordé dans les discussions y relatives, puisque les conséquences (p.ex. en matière d'aides sociales) entraîneront inévitablement des impacts sur le budget de l'État.

Bien que leur objectif essentiel soit d'évaluer les impacts économiques, les représentants de la Cour des comptes sont bien conscients que les conséquences sociales sont à prendre en considération. Ce point est repris aux pages 126-128 de l'avis de la Cour des comptes.

Les orateurs pensent aussi que les effets de la taxation sur la production de certaines denrées sont à analyser dès lors que plusieurs pays adoptent les mêmes mesures. En effet, pour les représentants de la Cour des comptes, toutes ces questions seraient aussi à traiter au niveau communautaire.

Le Luxembourg est dépendant des décisions d'autres pays. C'est le cas par exemple pour la taxe carbone, dénommée « taxe CO_2 » qui devra être réévaluée en 2026 en fonction des différentiels de prix des pays voisins. En Belgique par exemple, la taxe CO_2 n'est pas appliquée et un remboursement partiel des accises de 20 cents par litre est prévu pour les camionneurs.

À partir de 2027, de nouveaux quotas obligatoires d'émissions carbones seront mis en place pour inclure les secteurs du bâtiment, du transport routier, ainsi que des secteurs de l'industrie de l'énergie, de l'industrie manufacturière et de la construction[2].

*

Faisant suite à une requête de Madame la Députée Sam Tanson (déi gréng), la Cour des comptes, ainsi que le Conseil national des finances publiques (CNFP) enverront leur avis respectif au préalable, c'est-à-dire dans la journée précédant leur présentation devant les membres de la Commission des Finances, afin de permettre aux Députés de disposer de suffisamment de temps pour l'analyser.

*

Divers :

Madame la Présidente informe les membres de la Commission de la tenue d'une réunion le vendredi 29 novembre 2024 afin de faire avancer les travaux de la Commission. En raison de

[2] Voir page 136 de l'avis de la Cour des comptes

plusieurs contraintes (tenue d'une réunion de la commission SRE à 14h00 heures et travaux dans les salles de réunion à partir de 14h00), la réunion aura exceptionnellement lieu à 11h30. Aucun membre de la Commission ne désapprouve cet horaire.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexes :

Annexe 1 : Proposition d'amendement du groupe parlementaire LSAP
Annexe 2 : Présentation Powerpoint de la Cour des comptes

Amendement du groupe politique LSAP

Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2025 et modifiant :

1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° 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 ; 3° la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement ; 4° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ; 5° la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ; 6° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ; 7° la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2014 ; 8° la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ; 9° la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures de soutien pour les artistes professionnels indépendants et pour les intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique ; 10° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ; 11° la loi modifiée du 21 novembre 1984 portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975 ; 12° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; 13° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ; 14° la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'État, dans les établissements publics et dans les écoles ; 15° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et abrogeant : 1° la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises ; 2° la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'État aux coûts non couverts de certaines entreprises.

*

<u>Amendement unique concernant l'article 10</u>

Un nouveau point 1° est inséré à l'article 10 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2025 :

« **1°** L'article 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, est modifié comme suit :

a.) L'article 6 est complété par un deuxième alinéa qui prend la teneur suivante :

<u>« Le Gouvernement intègre, dans l'élaboration du projet de budget, les indicateurs suivants, figurant au tableau de bord du rapport du PIBien-être :</u>

<u>a) Le taux de risque de pauvreté avant et après transferts sociaux représentant la part des personnes disposant d'un revenu inférieur à 60% du revenu médian disponible par équivalent adulte du pays ;</u>

b) Le taux de surcharge des coûts de logement, représentant la part de la population qui consacre plus de 40% de son revenu disponible aux dépenses de logement, incluant les remboursements d'emprunts, les intérêts, les loyers pour les locataires, ainsi que les charges et taxes associées au logement ;

c) L'exposition aux particules fines, représentant la concentration en particules fines (PM2.5), pondérée en fonction de la population potentiellement exposée d'une zone urbaine.

Les indicateurs repris au présent alinéa sont intégrés pour l'année en cours ainsi que pour les trois exercices précédents dans une annexe explicative accompagnant le projet de budget. L'annexe explicative présente une liste exhaustive de tous les articles budgétaires susceptibles d'exercer une influence sur l'évolution des indicateurs.

Chaque projet de budget présente les liens de corrélation entre les articles budgétaires énumérés et les évolutions des indicateurs mentionnés au présent alinéa. Le ministre ayant le budget dans ses attributions précise, le cas échéant, les ajustements budgétaires nécessaires pour répondre aux objectifs de bien-être et de durabilité sociale et environnementale. »

b.) Par conséquent les points de l'article 10 précédemment numérotés 1°, 2°, 3° et 4° sont renumérotés respectivement 2°, 3°, 4° et 5°. »

Commentaire de l'amendement

L'amendement parlementaire, intégrant des indicateurs spécifiques dans le processus d'élaboration du budget, vise à adopter une approche plus holistique dans la gestion budgétaire. Cet amendement s'inscrit dans le prolongement de la motion 4291, qui avait été proposée en avril dernier lors de la présentation du Programme national de réforme (PNR) et du Programme de stabilité et de croissance (PSC). L'enjeu consiste à aller au-delà de la seule évaluation du produit intérieur brut (PIB), en intégrant des indicateurs dans le projet de budget permettant de mesurer plus largement l'évolution du bien-être de la population par rapport à l'évolution des enveloppes budgétaires y affectées. Le changement d'approche se traduit donc par une évaluation qualitative ex-post des politiques publiques, complétant l'approche purement quantitative prédominante.

Les données issues du quatrième rapport « N°01 03/2024 – Analyses : Rapport PIBien-être 2023 », publié par l'institut national des statistiques (STATEC), montrent que le bien-être ressenti par la population luxembourgeoise demeure mitigé. En cohérence avec l'accord de coalition, qui stipule que « le gouvernement envisagera une méthodologie plus performante pour le calcul du PIBien-être », cet amendement propose l'intégration de certains indicateurs au sein du projet de budget afin de mieux évaluer les effets de différentes mesures budgétaires sur des dimensions précises de la qualité de vie. Les indicateurs retenus — le taux de risque de pauvreté, le taux de surcharge des coûts de logement et l'exposition aux particules fines — sont cruciaux pour mesurer le bien-être de la population et orienter les politiques publiques vers des objectifs concrets.

- **Taux de risque de pauvreté :** L'indicateur du taux de risque de pauvreté est essentiel pour évaluer l'impact des politiques publiques sur les populations les plus vulnérables. En se basant sur un seuil de 60 % du revenu médian, il permet de cibler les segments

de la population les plus exposés et d'évaluer l'efficacité des transferts sociaux dans la réduction des inégalités, soulignant ainsi l'importance d'une politique budgétaire orientée vers le soutien aux ménages à faible revenu.

- **Taux de surcharge des coûts de logement** : Dans un contexte où le logement constitue un problème majeur pour une part croissante de la population, cet indicateur permet de mesurer la proportion des revenus allouée aux dépenses de logement. L'intégration de cet indicateur dans le projet de budget manifeste la nécessité d'une politique de logement plus abordable et plus durable, et pourrait inciter le gouvernement à envisager des mesures pour la régulation des loyers et le soutien aux ménages en difficulté.
- **Exposition aux particules fines** : Cet indicateur met en lumière l'incidence de la pollution atmosphérique sur la santé publique. En intégrant des données sur les particules fines, le gouvernement manifeste son engagement envers les enjeux environnementaux et leur impact direct sur le bien-être des citoyens. Cette attention pourrait par ailleurs encourager des investissements dans des infrastructures durables et des mesures de réduction de la pollution.

L'amendement prévoit une annexe explicative qui présente ces indicateurs pour l'année en cours et les trois exercices précédents, renforçant ainsi la transparence et permettant de suivre leur évolution sur plusieurs années. Les trois indicateurs ont été privilégiés en raison de leur objectivité et de leur disponibilité. Étant donné que l'institut national des statistiques (STATEC) mesure annuellement ces trois indicateurs l'élaboration de l'annexe explicative ira de pair avec une charge administrative raisonnable. Cette annexe permettra non seulement de visualiser l'évolution de ces indicateurs, mais aussi de mesurer plus précisément l'impact des décisions budgétaires sur ces éléments clés de bien-être. Une présentation détaillée des articles budgétaires susceptibles d'influencer ces indicateurs contribuera à clarifier les liens entre les choix budgétaires et leurs effets sociaux et environnementaux.

De plus, la possibilité pour le ministre ayant le budget dans ses attributions de préciser les ajustements nécessaires pour répondre aux objectifs de bien-être et de durabilité sociale et environnementale représente une plus-value pour les débats parlementaires portant sur le budget de l'État. Cette réorientation d'approche favorise l'adaptabilité et la réactivité face aux défis contemporains, permettant ainsi au gouvernement de mieux aligner ses priorités avec les besoins réels de la population.

Ainsi, et l'introduction de l'annexe explicative constitue une première avancée vers une approche holistique de la budgétisation, tenant compte non seulement des aspects économiques, mais également des enjeux sociaux et environnementaux. En intégrant ces indicateurs de bien-être dans la documentation budgétaire, le gouvernement dispose d'outils pour mieux répondre aux défis contemporains et promouvoir un développement durable et inclusif.

Commission des Finances

Mardi, le 26 novembre 2024

Avis

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

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Éléments clés de l'avis de la Cour des comptes sur le projet de budget 2025

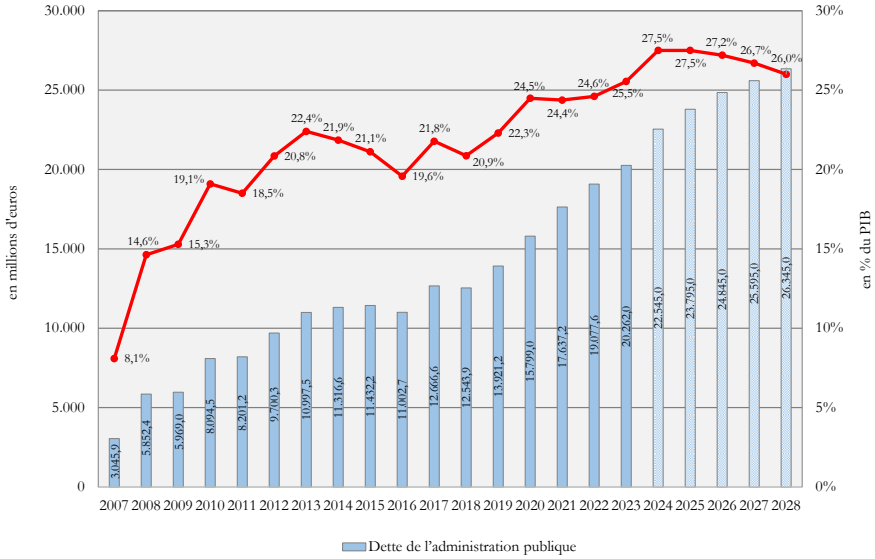
- Analyse de l'évolution de la **dette publique** sur la période 2024 – 2028 ;
- Analyse du **budget des recettes** avec une attention particulière portée sur :
  - L'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)
    - L'allègement fiscal en faveur des personnes morales à partir de l'année d'imposition 2025 (en vertu du paquet fiscal « Entlaaschtungs-Pak ») ;
    - Analyse de la baisse des taux de l'IRC d'un point de pourcentage à partir de l'année d'imposition 2025 ;
  - Les accises sur les tabacs manufacturés et sur le carburant
    - Analyse de la hausse de 5,5% des accises sur les cigarettes et le tabac à fumer pour 2025 ;
  - L'évolution de certaines recettes fiscales au Luxembourg et ressources fiscales alternatives, dont la fiscalité nutritionnelle ;
  - La Cour maintient sa position en faveur d'une fiscalité verte.

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

3. Dette publique (pages 31-41)

3.1. Dette consolidée de l'administration publique (page 31)

- → 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
- → 2024 : suite à divers paquets de mesures la dette publique devrait se chiffrer à 22.545 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 2021 : accroissement à 24,4%
- → Fin 2024 : accroissement à 27,5%

3. Dette publique (pages 31-41)

3.1. Dette consolidée de l'administration publique (page 31)

Prévisions établies dans le cadre du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028

→ La dette publique en termes absolus continuerait d'augmenter pour atteindre **26.345** millions d'euros fin 2028.

→ La dette publique en pourcentage du PIB est estimée à **27,5%** en 2024 et 2025 avant de diminuer et atteindre **26,0%** 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. »

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

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

3. Dette publique (pages 31-41)

3.1. Dette consolidée de l'administration publique (page 31)

Augmentation considérable de la charge d'intérêt

Coût lié au service de la dette publique en 2023: **237** millions d'euros (**0,3**% du PIB)
en 2028: **551** millions d'euros (**0,5**% du PIB)

3.2. Dette publique par sous-secteur (page 35)

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

Evolution prévisionnelle de la dette publique par sous-secteur

→ L'administration centrale affichera un solde négatif au cours de la période 2024-2028.

→ Ces déficits récurrents de l'administration centrale mènent inévitablement à une hausse de la dette publique.

(en millions d'euros)	2024	2025	2026	2027	2028
Administration centrale	21.137	22.387	23.437	24.187	24.937
Administrations locales	1.328	1.328	1.328	1.328	1.328
Administrations de la sécurité sociale	80	80	80	80	80
Dette consolidée de l'administration publique	**22.545**	**23.795**	**24.845**	**25.595**	**26.345**

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

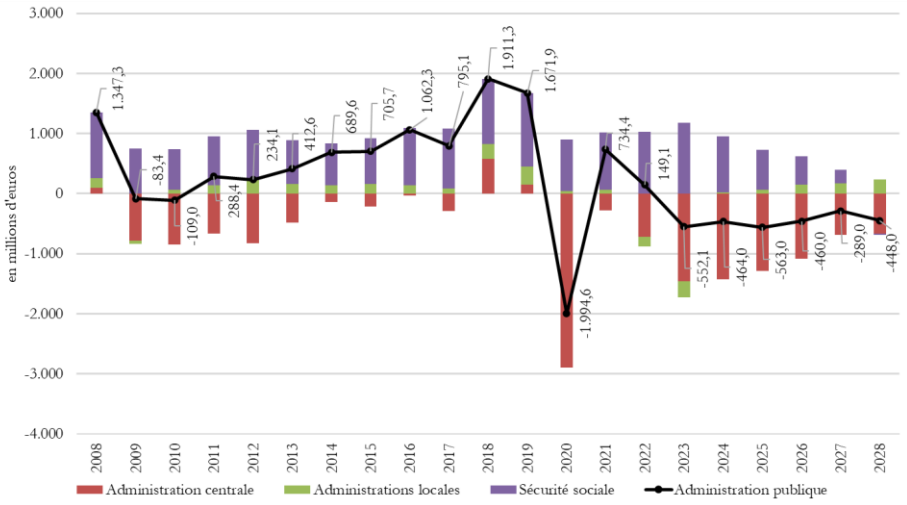
4. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht (pages 42-54)

4.2. Déficit public (page 43)

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

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 : 734,4 millions d'euros
- → nouveaux déficits de 2023 à 2028
- → déficit en 2025 : 563 millions d'euros
- → déficit en 2026 : 460 millions d'euros
- → déficit en 2027 : 289 millions d'euros
- → déficit en 2028 : 448 millions d'euros



4. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht (pages 42-54)

4.2. Déficit public (page 43)

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

Administration centrale

→ solde négatif pour toute la période de 2009 à 2028, à l'exception des exercices 2018 et 2019

→ déficit cumulé de 2020 à 2028 : 10.503,1 millions d'euros

→ transferts très importants vers le sous-secteur de la sécurité sociale

Sécurité sociale

→ 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

→ surplus de 1.173,4 millions d'euros en 2023

→ surplus de 657 millions d'euros en 2025

→ résultat négatif de -15 millions d'euros à l'horizon 2028

5. Budget des recettes et des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat (pages 55-173)

5.2. Mesures de soutien et de relance économique (page 56)

5.2.1. Mesures prises en réponse à la hausse des prix (« Energiedësch », « Solidaritéitspak 1.0 », « Solidaritéitspak 2.0 », « Solidaritéitspak 3.0 »)

→ Le projet de budget sous revue ne détaille pas l'incidence budgétaire pour 2025 des mesures prises en réponse à la hausse des prix.

5.2.2. Mesures de relance du marché du logement

→ Le projet de budget sous revue ne détaille pas l'incidence budgétaire pour 2025 des mesures de relance du marché du logement.

5.2.3. Paquet de relance du « Entlaaschtungs-Pak »

→ Le déchet fiscal engendré par l'« Entlaaschtungs-Pak » devrait s'élever à **421** millions d'euros en 2025, à **498** millions d'euros en 2026, à **535** millions d'euros en 2027 et à **536** millions d'euros en 2028.

→ Dresser une évaluation chiffrée exhaustive à l'occasion du dépôt des projets de budgets 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 55)

5.3. Analyse du budget des recettes (page 68)

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires (page 71)

Tableau 40 : Evolution des recettes budgétaires (page 73)

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

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

Constats

Le projet de budget 2025 prévoit un total de recettes budgétaires de 28.775,7 millions d'euros pour l'exercice 2025, ce qui représente une progression de 5,0% (1.363,8 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2024.

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires (page 71)
5.3.2.1. Impôts directs (page 74)

Tableau 42 : Evolution des impôts directs (page 75)

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

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

Projet de budget 2025 :

Constats

- **Recettes fiscales provenant des impôts directs sont évaluées à 14.683,9 millions d'euros, soit une hausse de 3,3% (462,8 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2024 ;**
- **Recettes provenant de l'IRC devraient se chiffrer à 3.160,0 millions d'euros, soit une faible hausse de 1,9% (60,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2024, alors que la hausse est substantielle par rapport au compte 2023 (28,2%, 694,8 millions d'euros).**

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 78)

Tableau 44 : Ventilation et évolution de l'IRC

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

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 76)

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

- **Selon le compte prévisionnel 2024**, l'IRC est estimé à 3.100,0 millions d'euros, correspondant à un excédent de recettes de 450,0 millions d'euros (17,0%) par rapport au budget voté 2024, et à une hausse de 634,8 millions d'euros (25,8%) par rapport au compte 2023 :
  - Les soldes devraient continuer à progresser de manière considérable en 2024 par rapport à 2023, à savoir de 39,4% (319,3 millions d'euros).

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 (suite)

Tableau 45 : Répartition par année d'imposition des soldes de l'IRC réalisés au 30/09/2024 (page 79)

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

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

- Il ressort du tableau que 38,7% (390,6 millions d'euros) des soldes encaissées au 30 septembre 2024 proviennent de l'année d'imposition 2022 et 34,8 % (351,2 millions d'euros) proviennent de l'année d'imposition 2021.
  - Le niveau important des soldes encaissés relatif à l'année d'imposition 2022 résulte principalement de la liquidation du solde d'impôt d'un grand contribuable qui a généré des bénéfices importants pendant la pandémie.

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 (suite)

- **Selon le projet de budget 2025** :
  - Les recettes de l'IRC devraient s'élever à 3.160,0 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse de 1,9% (60,0 millions d'euros) pour 2025 par rapport au compte prévisionnel 2024 ;
  - La faible progression des recettes prévues pour 2025 résulte d'une approche prudente fondée sur plusieurs facteurs, à savoir :
    - La perte de recettes du fait de la baisse du taux de l'IRC d'un point de pourcentage à partir de l'année d'imposition 2025 (en vertu du paquet fiscal « Entlaaschtungs-Pak ») ;
    - La non prise en considération d'importants soldes recouvrés de manière exceptionnelle dit « one-shot » survenus en 2024 (non prévues de se reproduire en 2025) ;
    - La prise en compte de l'impact de l'application de l'imposition minimale effective (« Pilier 2 ») à la suite de la transposition de la directive UE 2022/2523 du Conseil du 14 décembre 2022 par la loi du 22 décembre 2023 visant à assurer un niveau minimal d'imposition de 15% pour les entreprises multinationales de grande envergure actives dans le pays.

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires
5.3.2.1. Impôts directs
5.3.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités (suite)

- **Compte tenu de la baisse du taux de l'IRC d'un point de pourcentage à partir de l'année d'imposition 2025, en vertu du paquet de mesures fiscales « Entlaaschtungs-Pak » :**
  - Selon le ministre des Finances lors de la présentation du paquet fiscal en date du 17 juillet 2024, l'allègement fiscal en faveur des personnes morales a comme objectif :
    - le rapprochement du taux nominal d'imposition du Luxembourg de la moyenne des pays de l'OCDE ainsi que de la moyenne de l'Union européenne et ;
    - le renforcement de la compétitivité des entreprises et de l'économie luxembourgeoise ;
  - L'hypothèse derrière cet allègement fiscal est que la croissance de l'activité économique et des investissements nationaux par les entreprises découlant de la baisse du taux de l'IRC et de l'ensemble des mesures fiscales adoptées permettra de compenser la perte de recettes qui en découle ;

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 (suite)

- Dans ce contexte, la Cour regrette l'absence de la quantification de l'effet positif présumé sur l'activité économique et sur les investissements nationaux pour les années suivantes. La Cour se réfère concrètement à l'objectif de renforcer la compétitivité des entreprises et l'attractivité de l'économie par le moyen d'un allègement fiscal en faveur des entreprises, alors que le résultat concret à atteindre reste à définir.

- Les effets positifs de la baisse de l'impôt restent à être prouvés, alors que l'impact financier sur les recettes fiscales et le budget de l'Etat est incontestable. La perte de recettes découlant de la diminution du taux de l'IRC est estimée à 56,0 millions d'euros pour 2025, 63,0 millions d'euros pour 2026 et 70,0 millions d'euros par année pour 2027 et 2028.

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 50 : Evolution de l'IRPP (page 86)

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

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

- Selon les dires de l'ACD, il est prévu que la croissance des recettes est prévue de retrouver son rythme régulier à partir de l'année budgétaire 2027 (à politique constante).

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

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 89)

Tableau 53 : Evolution de la RTS (page 90)

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

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

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

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires
5.3.2.1. Impôts directs
5.3.2.1.7. Importance du secteur financier (page 100)

Tableau 64 : Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (page 100)

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

(*) Avant déduction impôt de solidarité
Source chiffres : Administration des Contributions directes (sauf erreurs des arrondis près) ; tableau : Cour des comptes (en millions d'euros)

- L'analyse des différentes catégories d'impôts montre que le niveau des recettes des impôts directs dépend fortement de la performance du secteur financier.
- **En 2023**, le produit effectivement encaissé en provenance du secteur financier a atteint un montant de 4.741,2 millions d'euros, soit 43,1% du total des quatre catégories d'impôts directs repris ci-dessus (IRC, RTS, IRCAP, IF).
- **Au 30 septembre 2024**, les recettes encaissées en provenance du secteur financier s'élèvent à 4.009,9 millions d'euros, ce qui représente 43,3% des recettes totales encaissés au titre de l'IRC, de la RTS, de l'IRCAP et de l'IF.

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires (page 71)
5.3.2.2. Impôts indirects (page 101)

Tableau 65: Evolution des impôts indirects (page 101)

Impôts indirects (en millions d'euros)	Compte 2023	Budget voté 2024	Compte prévisionnel 2024	Projet de budget 2025	Variation CP 2024/ PB 2025
Taxe sur véhicules automoteurs	68,7	68,0	68,0	68,0	0,0%
Parts recettes communes de l'UEBL	1.120,7	1.089,1	1.089,1	1.180,0	8,3%
Accises autonomes huiles minérales	158,4	154,0	154,0	149,1	-3,2%
Accises autonomes cigarettes	329,0	389,0	389,0	515,5	32,5%
Droits d'enregistrement	232,5	220,7	197,1	255,4	29,6%
Droits d'hypothèques	45,1	43,2	39,4	49,0	24,4%
Taxe sur la valeur ajoutée	5.102,0	5.623,7	5.745,0	6.117,0	6,5%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	1.199,2	1.231,0	1.287,0	1.349,0	4,8%
Produit de la taxe de consommation sur l'alcool	53,9	57,6	57,6	59,4	3,1%
Produit de la contribution sociale sur les carburants	114,8	114,6	114,6	116,4	1,6%
Taxe sur les assurances	83,5	87,8	87,8	92,3	5,1%
Produit de la contribution taxe CO_2	236,9	282,1	282,1	286,2	1,4%
Autres impôts indirects	58,5	69,4	53,6	56,5	5,4%
Total	**8.803,1**	**9.430,3**	**9.564,4**	**10.293,8**	**7,6%**

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

Constats

Projet de budget 2025 :

- Les recettes fiscales provenant des impôts indirects sont évaluées à 10.293,8 millions d'euros pour l'exercice 2025, soit une hausse de 7,6% (729,4 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2024.
- La TVA représente 60,1% des recettes en matière d'impôts indirects prévues pour l'exercice 2024, à savoir 5.745,0 millions d'euros à collecter par l'AED.

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires
5.3.2.2. Impôts indirects
5.3.2.2.1. Taxe sur la valeur ajoutée (page 103)

- Le **compte prévisionnel de 2024** affiche une recette de 5.745,0 millions d'euros, contre 5.102,0 millions d'euros en 2023, soit une progression de 12,6% (643,0 millions d'euros).
  - Cette évolution favorable s'explique par plusieurs facteurs, à savoir le regain de l'activité économique, la consommation privée dynamique, la baisse du montant des remboursements de TVA (du fait du ralentissement significatif des investissements dû aux pressions inflationnistes et au taux d'intérêt encore élevés qui pèsent fortement sur l'investissement) et le relèvement des taux de TVA (contribue à raison de 128,0 millions d'euros à la croissance des recettes de TVA à partir du 1.1.2024).
  - Les recettes de TVA issues de la vente de tabac ne cessent d'augmenter affichant une progression de 51,6% (91,3 millions d'euros) en 2023 par rapport à 2019 (176,9 millions d'euros). **Au 30 septembre 2024**, les recettes issues de la vente de tabac se sont élevées à 234,1 millions d'euros.

Tableau 66: Evolution de la TVA (page 105)

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

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

Constats

Le projet de budget 2025 table sur des recettes de TVA de 6.117,0 millions d'euros, soit une progression de 372,0 millions d'euros (6,5%) par rapport au compte prévisionnel 2024.
Les prévisions pluriannuelles tablent sur une progression moyenne des recettes de TVA de 5,6% sur la période 2026 à 2028.

5.3.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés (page 111)

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

- **Lutte contre le tabagisme : Situations en Belgique, France, Pays-Bas**
  - France : le « programme national de lutte contre le tabac 2023 – 2027 » aspire à promouvoir une génération sans tabac d'ici 2032 ;
  - Belgique : le gouvernement intensifie la lutte contre le tabagisme. La hausse continue des taxes sur les produits du tabac fait partie intégrante de cette campagne ;
  - Pays- Bas : à l'avant-garde de la lutte antitabac. Il est envisagé de porter le prix du paquet de cigarettes à 47 euros en 2040, ce seuil correspond aux coûts médicaux et sociaux qu'engendre le tabagisme ;
- **Luxembourg** → Le Plan National de Lutte contre le Tabagisme (PNLT) a expiré en 2020.

5.3.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés (page 111)

Prix moyen d'un paquet de cigarettes (Conjoncture Flash Août 2024 Statec)

- Belgique → 12 euros (2 fois plus cher qu'au Luxembourg)
- France → 12 euros (2 fois plus cher qu'au Luxembourg)
- Allemagne → 8 euros (33% plus cher qu'au Luxembourg)
- **Luxembourg → 6 euros**

Constat **Différentiel de prix important → dynamisant les achats des non-résidents**

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés (page 111)

Projet de budget 2025 : Hausse de 5,5% des accises sur les cigarettes et le tabac à fumer ;

Objectif : Dans un souci de santé publique, l'objectif des autorités est de jouer sur une hausse des prix des paquets les plus accessibles (…) ;

Constat

- Face aux augmentations substantielles pratiquées par certains pays voisins, cette hausse aura un impact négligeable sur la consommation ;
- Cette mesure semble être une initiative ponctuelle plutôt qu'une stratégie de lutte à moyen terme contre le tabagisme ;
- D`où, la hausse de 5,5% des accises ne relève pas d'une politique clairement définie (objectifs → moyens → résultats) ayant pour ambition une réelle diminution de la demande ;
- La Cour est d'avis que les recettes de la vente de tabac devraient être mises en relation avec les coûts médicaux et sociaux qu'engendrent le tabagisme.

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés (pages XY)

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

Tableau 71 : Consommation totale de cigarettes

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

Tableau 72 : Consommation totale de tabac à fumer

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

Constat

- **Les prévisions pluriannuelles** des ventes des tabacs manufacturés montrent une relative stabilité ou plafonnement.
- Un seuil des ventes semble être atteint dans un avenir proche (2026-2028).

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.2.2.5. Accises sur le carburant (pages 121, 122)

Constat

Tableau 78 : Consommation totale de diesel

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

Tableau 79 : Consommation totale d'essence

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

- **Baisse** du gasoil de 40,9% entre 2019 et 2024.
- Hausse pour l'essence de 6,4% entre 2019 et 2023.
- Changement du parc des voitures.
- **Remboursements partiels** des droits d'accises sur le diesel professionnel en Belgique et en France.
- **La taxe CO_2** porte ses fruits.
- **Les quantités vendues d'essence** devraient plafonner dans les années à venir.

- **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 sur le plan des recettes fiscales au Luxembourg.

  - Face à cette situation préoccupante, il est essentiel d'agir dès à présent.

  - Dans une perspective d'action proactive, il est crucial que le gouvernement s'attèle dès à présent à explorer des ressources fiscales alternatives. Les recettes découlant des combustibles fossiles et du tabac ne sont pas viables à long terme et ne s'inscrivent pas dans une vision d'avenir.

  - Il paraît dès lors primordial de miser sur l'implantation de ressources fiscales alternatives ainsi qu'au développement de la taxation verte.

5.3.2.2.6. Evolution de certaines recettes fiscales au Luxembourg et ressources fiscales alternatives (pages 125, 126, 127)

- **La fiscalité nutritionnelle**

- La Cour recommande d'évaluer l'opportunité de l'introduction d'une fiscalité nutritionnelle au Luxembourg, notamment par le biais d'une taxation des produits nocifs pour la santé.

- L'objectif de cette mesure serait double :

  - Elle permettrait d'une part, de générer des recettes fiscales supplémentaires et contribuerait d'autre part, à lutter contre les problèmes de santé publique.

- Avantages : promotion de la santé publique, réduction des coûts de santé, encouragement à la réformation des produits, évolution des comportements de consommation et générer de nouvelles recettes fiscales.

5.3.3. Fiscalité verte (page 129)

5.3.3.1. Généralités (page 129)

- La Cour pour sa part a argué en faveur d'une fiscalité verte dans son rapport spécial concernant la mise en application du Protocole de Kyoto et a fait le point dans ses avis sur les projets de budget de l'Etat pour les exercices 2014 et 2020.

- Après une introduction aux définitions et à la méthodologie de la fiscalité verte et des taxes environnementales, la Cour se penche sur les taxes environnementales en vigueur au Luxembourg, notamment celles contenues dans le premier Plan national intégré énergie-climat pour la période 2021-2030 (PNEC).

- La Cour présente les taxes en vigueur en la matière au Luxembourg et compare les recettes y relatives à la moyenne européenne, ainsi qu'à certains Etats membres de l'Union européenne en s'appuyant sur les recommandations de la Commission européenne, du Conseil européen et de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.3.4. Composition des recettes environnementales du Luxembourg (page 140)

Tableau 83 : Taxes environnementales 2018-2023

(en millions d'euros)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Droits d'accises sur les huiles minérales	728,8	771,8	616,0	631,8	518,9	559,4
Taxe complémentaire prélevée sur les carburants	127,9	134,9	105,7	114,4	109,4	114,6
Droits d'accises Kyoto	62,0	79,7	69,9	0,7	0,0	0,0
Taxe CO_2	0,0	0,0	0,0	201,1	216,5	237,0
Taxe sur les véhicules automoteurs à charges des entreprises	27,1	27,3	27,6	27,6	27,7	27,8
Taxe sur les véhicules automoteurs à charges des ménages	39,9	40,2	40,6	40,7	40,8	40,9
Taxe de prélèvement sur l'eau	9,2	10,6	5,9	8,5	9,8	8,5
Autres	16,2	13,9	11,7	15,9	14,2	10,6
Total des recettes des taxes environnementales	**1.011,1**	**1.078,3**	**877,3**	**1.040,6**	**937,2**	**998,8**
Variation annuelle en %	6,8%	6,7%	-18,6%	18,6%	-9,9%	6,6%

Constat

- En 2023, les taxes environnementales se sont chiffrées à 999 millions d'euros. En comparaison avec les niveaux d'avant-crise, elles ont enregistré une baisse de 7,3%.
- **Les droits d'accises sur les huiles minérales** s'élèvent à 559 millions d'euros, soit 56% de l'ensemble des taxes 2023.
- **La taxe CO_2** représente 24% du total de ces recettes (2023).

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.3.4. Composition des recettes environnementales du Luxembourg (page 140)

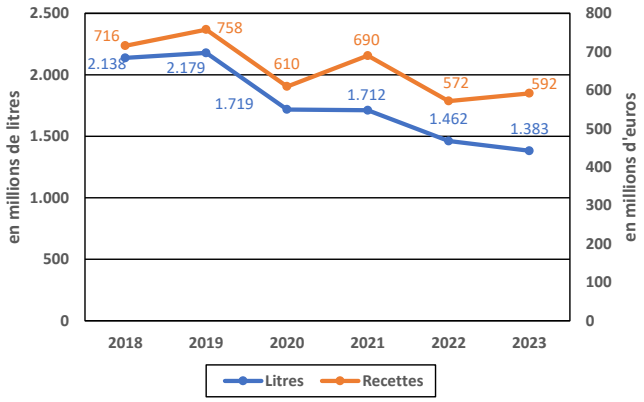
Tableau 85 : Evolution des droits d'accises sur huiles minérales 2018-2023

(en millions d'euros)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Droits d'accises sur huiles minérales	728,8	771,8	616,0	631,8	518,9	559,4
Variation annuelle en %	6,9%	5,9%	-20,2%	2,6%	-17,9%	7,8%
Pourcentage des droits d'accises sur les huiles minérales par rapport au total des taxes environnementales	72,1%	71,6%	70,2%	60,7%	55,4%	56,0%

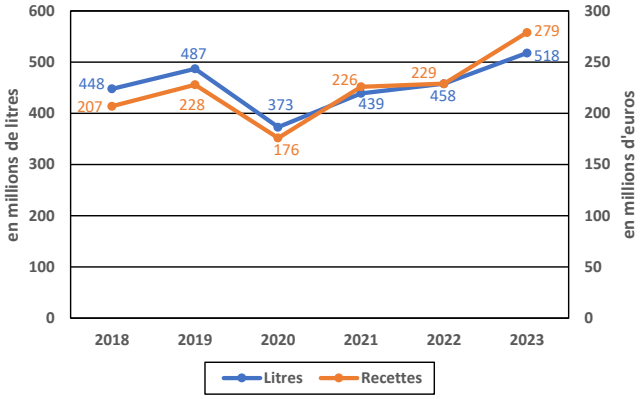
Constat

Alors que les droits d'accises sur les huiles minérales représentaient 72,1% du total des taxes environnementales en 2018, ils ne représentent plus que 56% en 2023. Cette évolution s'explique principalement par la baisse continue du volume de diesel professionnel vendu.

Diesel routier:



Essence:



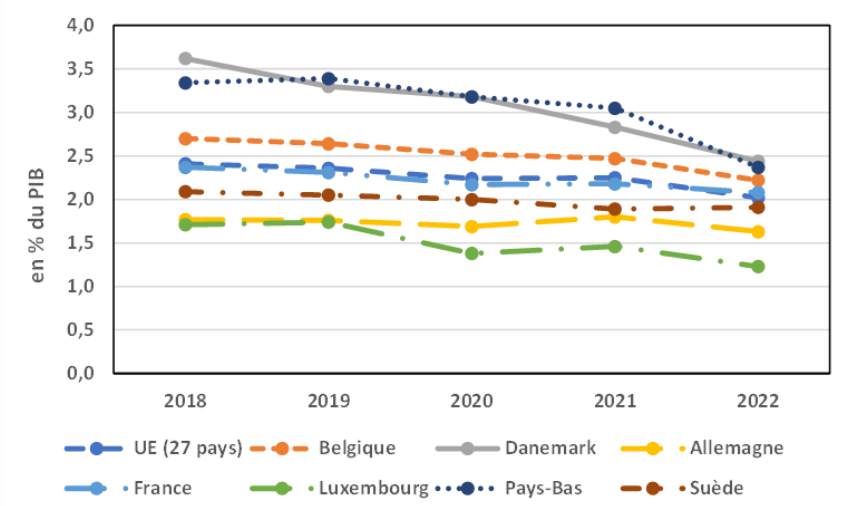
Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.3.5. Comparaison européenne (page 145)

- Au Luxembourg, les recettes fiscales environnementales s'élevaient à 937 millions d'euros en 2022, soit 1,2% du PIB.
- Il s'agit d'un des niveaux les plus faibles des pays de l'Union européenne.

Tableau 91 : Evolution des taxes environnementales en % du PIB

(en % du PIB)	2018	2019	2020	2021	2022
UE (27 pays)	2,4	2,4	2,2	2,3	2,0
Belgique	2,7	2,6	2,5	2,5	2,2
Danemark	3,6	3,3	3,2	2,8	2,4
Allemagne	1,8	1,8	1,7	1,8	1,6
France	2,4	2,3	2,2	2,2	2,1
Luxembourg	1,7	1,7	1,4	1,5	1,2
Pays-Bas	3,3	3,4	3,2	3,1	2,4
Suède	2,1	2,1	2,0	1,9	1,9

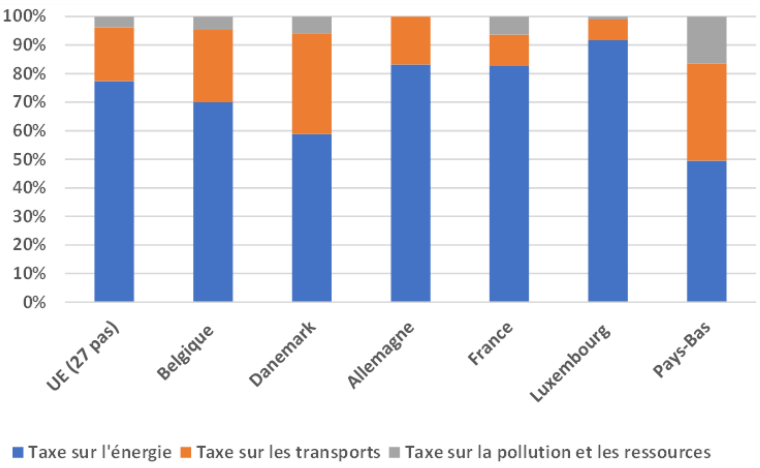


Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

5.3.3.5. Comparaison européenne (page 145)

Tableau 93 : Taxes environnementales par catégorie en 2022 (en % du total)

	UE (27 pas)	Belgique	Danemark	Allemagne	France	Luxembourg	Pays-Bas
Taxe sur l'énergie	77%	70%	59%	83%	83%	92%	49%
Taxe sur les transports	19%	25%	35%	17%	11%	7%	34%
Taxe sur la pollution et les ressources	4%	5%	6%	0%	6%	1%	17%
Total Ecotaxes	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0



5.3.3.6. Critiques formulées à l'égard du Luxembourg (page 147)

- **Les recommandations de la Commission européenne et du Conseil européen (2024)**

  - En matière de progrès dans la transition écologique, le Luxembourg a élargi sa part d'énergies renouvelables, bien qu'elle demeure parmi les plus faibles de l'UE. De plus, le Luxembourg est confronté à des défis en matière de pollution et de pertes de biodiversité dues à l'agriculture intensive et au développement urbain.

  - En ce qui concerne les objectifs et perspectives d'avenir, le Luxembourg s'est engagé à atteindre son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre conformément au Règlement (UE) 2023/857, en visant une réduction de 30% par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030. Des efforts supplémentaires seront nécessaires pour améliorer les performances en matière de biodiversité, d'économie circulaire et d'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel.

  - Le Conseil européen recommande que le Luxembourg concentre ses efforts, d'ici 2025, sur l'investissement dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables afin de diminuer sa dépendance aux combustibles fossiles. Il est également crucial de promouvoir l'électrification des transports et d'améliorer les réseaux et infrastructures de transport public.

5.3.3.6. Critiques formulées à l'égard du Luxembourg (page 147)

- **Les recommandations de l'OCDE (2020 et 2022)**
  - Le système fiscal luxembourgeois, bien qu'il ne soit pas encore entièrement axé sur les objectifs environnementaux, dispose d'une certaine marge de manœuvre pour atteindre un verdissement accru. Les recettes fiscales liées à l'environnement proviennent principalement des taxes sur les produits énergétiques, dont plus de 90% découlent de la vente des carburants routiers.
  - Cette dépendance aux revenus de la vente des carburants, qui génèrent également des coûts environnementaux et sanitaires considérables, souligne la nécessité d'une réforme fiscale plus large. Le Luxembourg doit envisager l'augmentation progressive de la taxation des produits énergétiques comme un reflet des coûts environnementaux et sociaux associées à leur utilisation.

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

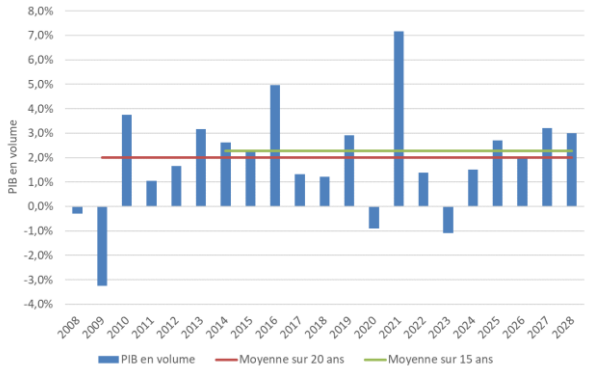
5.4. Analyse du budget des dépenses (pages 157-173)

5.4.1.2.2. Situation financière de l'assurance pension (page 160)

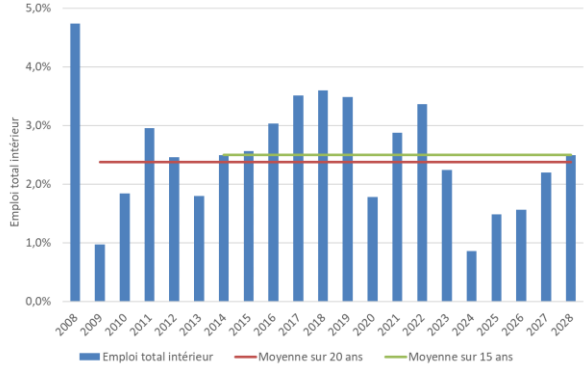
Réforme de l'assurance pension a été entamée aboutissant à la loi du 21 décembre 2012

→ Le projet de loi 6387 cite comme principales hypothèses de base une croissance économique de **3%** et une croissance de l'emploi de **1,5%**.

PIB en volume 2008-2028



Croissance de l'emploi intérieur 2008-2028



→ croissance moyenne du PIB réel (en volume) sur la période 2008 à 2028 : **2,0%**

→ croissance moyenne de l'emploi total intérieur : **2,4%** sur la période 2008 à 2028
2,5% sur la période 2013 à 2028

Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat (pages 184-200)

7.4. Avoirs des fonds spéciaux (page 194)

2018-2023

→ Hausse des avoirs des fonds spéciaux

2024-2028

→ Baisse progressive des avoirs des fonds spéciaux

fin 2023 : **2.971** millions d'euros

fin 2028 : **1.418** millions d'euros

→ Excédents de dépenses par rapport aux recettes

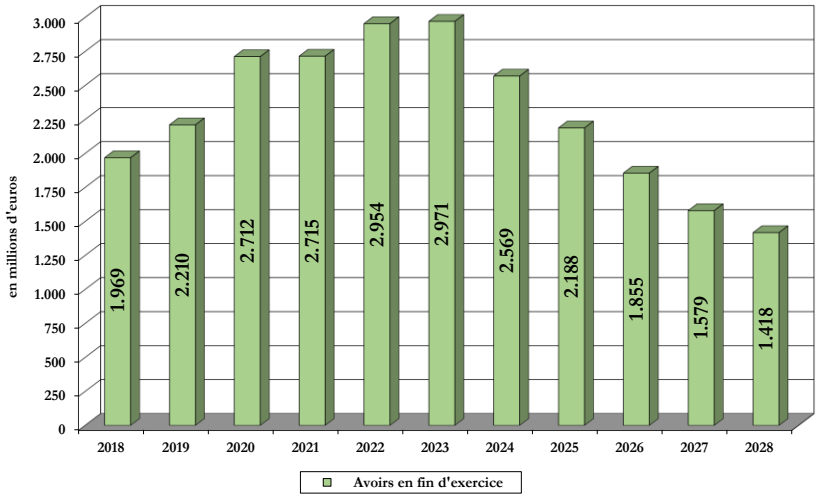
en 2024 : **402,11** millions d'euros (-13,54%)

en 2025 : **381,11** millions d'euros (-14,84%)

en 2026 : **332,52** millions d'euros (-15,20%)

en 2027 : **275,82** millions d'euros (-14,87%)

en 2028 : **161,66** millions d'euros (-10,24%)



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

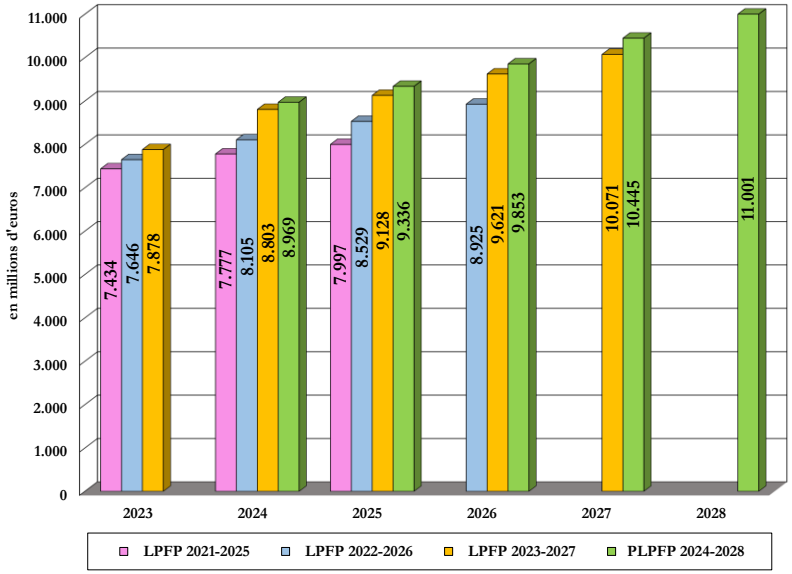
7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat (pages 184-200)

7.5. Dépenses des fonds spéciaux (page 194)

2023-2028

→ Croissance continue des dépenses projetées des fonds spéciaux

→ Dépenses projetées dépassent systématiquement les projections antérieures



Exercice 2025

→ Augmentation de 4,0% par rapport à 2024

→ Augmentation de 1.339 millions d'euros par rapport au LPFP 2021-2025

→ Augmentation de 807 millions d'euros par rapport au LPFP 2022-2026

→ Augmentation de 207 millions d'euros par rapport au LPFP 2023-2027