

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 06 mars 2024

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 12, 19 et 23 (réunion jointe) janvier 2024

2. 8383 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024 et modifiant :
1° 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 ;
2° la loi modifiée du 16 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;
3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
4° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement
- Rapporteur : Madame Diane Adehm

- 8384 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027
- Rapporteur: Madame Diane Adehm

- Échange de vues sur les grandes lignes du projet de budget et présentation du budget du département Finances

3. 8330 Projet de loi portant organisation de l'Administration du cadastre et de la topographie
- Rapporteur : Monsieur Maurice Bauer
- Examen de l'avis du Conseil d'État
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen, M. Sven Clement, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, M. Fred Keup, Mme Paulette Lenert, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, Mme Sam Tanson, M. Michel Wolter
M. David Wagner, observateur délégué

M. Gilles Baum, observateur

M. Gilles Roth, Ministre des Finances

M. Bob Kieffer, Directeur du Trésor
M. Nima Ahmadzadeh, Directeur de l'Inspection générale des Finances

M. Tom Englaro, M. Luc Feller, M. Jean-Claude Neu, du Ministère des Finances

M. Alex Haag, Directeur de l'Administration du cadastre et de la topographie (pour le point 3)

M. Luc Ewen, de l'Administration du cadastre et de la topographie (pour le point 3)

M. Marc Reiter, M. Henri Wagener, du groupe parlementaire CSV

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 12, 19 et 23 (réunion jointe) janvier 2024

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

- 2. 8383 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024 et modifiant :**
- 1° 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 ;**
 - 2° la loi modifiée du 16 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;**
 - 3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;**
 - 4° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement**
- 8384 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027**

En guise d'introduction, le ministre des Finances informe les membres de la Commission des Finances de la tenue, le 22 avril 2024, d'une réunion jointe portant sur les recettes et dépenses de l'État au 31 mars 2024.

Les chiffres provisoires de fin février 2024 montrent une évolution positive des recettes de l'État, ce constat concernant surtout les impôts directs, alors que les recettes de l'AED stagnent en relation avec les problèmes du secteur du logement. Ainsi, la comparaison des deux premiers mois de l'année 2024 avec les mêmes de l'année 2023 fait état d'un surplus de recettes de 580 millions d'euros en 2024. La progression des recettes de l'année 2024 par rapport à celles de 2023 est estimée à 1,5 milliard d'euros.

Le passage du taux de TVA de 16% à 17% début 2024 aura un effet positif sur les recettes, sachant que cet effet avait déjà été anticipé dans le cadre du budget de l'Etat 2023 et du programme de stabilité et croissance 2023. De même, l'évolution des taux d'intérêt devrait

avoir un impact positif sur les dividendes que l'État perçoit par le biais de ses participations dans différents établissements bancaires.

Le ministre apporte ensuite les informations suivantes au sujet du **budget du département Finances** (rubrique 12, pages 384-398 et rubrique 42, pages 576-580 du projet de loi 8383)

- Les dépenses du ministère des Finances s'élèvent à environ 1,35 milliard d'euros pour 2024 (dépenses courantes et dépenses en capital).
- Les dépenses de la section 12.0 atteignent à elles seules 701 millions d'euros dont 498 millions d'euros sont destinés au budget de l'UE. Ce montant se décompose comme suit :

384,5 millions d'euros de quote-part versés à l'UE comme contribution calculée sur le revenu national brut (RNB)

87,5 millions d'euros de quote-part versés à l'UE à titre de ressources propres provenant de la TVA

11 millions d'euros de quote-part versés à l'UE comme contribution basée sur les déchets en plastique non-recyclés (taxe de 80 cents/kilo)

15 millions d'euros sur base de 20 millions d'euros de dépenses pour le compte de l'Union Européenne en matière de droits de douane et de montants agricoles institués dans le cadre de la politique agricole commune (inscrits dans les dépenses pour ordre – p. 633), desquels il y a lieu de déduire 5 millions d'euros remboursés par l'UE pour frais de perception (p. 174)

Le Luxembourg perçoit un montant de 50 millions d'euros au titre du programme « REPowerEU » et de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). Différents ministères ont déjà été audités dans le contexte du respect des règles relatives à ces programmes et il est important d'améliorer le traitement des dossiers concernés afin de faciliter la perception des fonds disponibles.

Les 701 millions d'euros de la section 12.0 comprennent également le montant de 143 millions d'euros relatifs à la politique immobilière du ministère des Finances et porte sur les immeubles en location ou en attente d'acquisition par l'État.

Environ 10% du montant destiné à l'aide au développement (1% du RNB), soit 50 à 60 millions d'euros, proviennent du ministère des Finances. Ce montant comporte, entre autres, des versements au FMI (2,75 millions d'euros), à la Banque mondiale (0,9 million d'euros), à la BERD (2 millions d'euros), à la BEI (2,3 millions d'euros) et à l'OCDE.

Les dépenses générales du ministère des Finances incluent encore 17 millions d'euros à titre de remunération du personnel. Le ministère des Finances occupe 123 personnes dont 12 sont détachées à l'étranger. Il est envisagé de consacrer davantage de temps des fonctionnaires du ministère des Finances à la participation aux missions de promotion économique et à leur suivi.

Finalement, la dotation au « Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg » s'élève à quelque 61 millions d'euros en 2024. Le Fonds dispose d'une réserve d'environ 0,5 milliard d'euros à l'heure actuelle.

Le ministre des Finances présente ensuite d'autres postes budgétaires importants en matière de compétitivité :

- Un montant de 20 millions d'euros sera consacré à la digitalisation, dont entre autres, à celle de l'Administration des contributions directes (ACD). La mise en place de la déclaration d'impôts électronique figure d'ailleurs parmi les priorités du CTIE. Le ministre

souhaiterait que pour l'année fiscale 2024 100.000 déclarations d'impôts soient effectuées par voie électronique. L'AED et l'ADA bénéficient déjà d'outils digitaux efficaces.

- Un montant de 8,5 millions d'euros est destiné au développement de la place financière. Ce chiffre comprend des contributions à la Luxembourg House of Financial Technology (LHoFT) et à l'agence Luxembourg for Finance (LFF). Le passage de ce chiffre de 22,5 millions d'euros en 2023 à 8,5 millions d'euros en 2024 s'explique par le fait qu'une partie des montants de cet article budgétaire a été consacré à l'informatisation d'une partie de la CSSF au cours des dernières années, projet finalisé à présent.
- Le budget du ministère des Finances comporte des articles budgétaires destinés au soutien au développement de la finance soutenable à hauteur de 17,5 millions d'euros.

Article 32 du projet de loi budgétaire 2024 : Autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme

L'article 32 du projet de loi 8383 est libellé comme suit :

« Art. 32. Autorisation d'émission d'emprunts à moyen et long terme

(1) Le ministre ayant le Trésor dans ses attributions est autorisé à émettre au cours de l'année 2024 des emprunts pour un montant global de 5 000 000 000 euros.

(2) Est annulé le solde disponible de l'autorisation d'emprunt inscrite à l'article 39 de la loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023. ».

Le commentaire de l'article fournit les informations suivantes :

Le paragraphe 1^{er} de l'article 32 a pour objet de conférer l'autorisation d'émettre des emprunts pour un montant maximum de 5 milliards d'euros. Ce montant s'oriente au niveau anticipé des liquidités disponibles, au déficit prévisible de l'Administration centrale (estimé à 1,9 milliard d'euros pour l'année 2024) ainsi qu'au besoin de refinancement de la dette à moyen et long terme venant à échéance au cours des années 2024 et 2025, tout en prévoyant une marge pour parer à des situations imprévues. Il ne présente aucune indication quant au besoin de financement effectif ou prévisible au cours des exercices en question. Les émissions correspondantes pourront se faire en une ou plusieurs fois, en fonction des conditions de marché, à évaluer par la Trésorerie de l'État.

Tel que recommandé par le Conseil d'État dans son avis du 16 novembre 2021 relatif au projet de loi 7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022, et dans un souci de transparence, il est proposé de limiter l'autorisation dans le temps. Le budget de l'État pour l'année 2025 pourra venir annuler, le cas échéant, la partie non utilisée de cette autorisation.

Dans un même esprit, le paragraphe 2 de l'article 32 vise à annuler la partie non utilisée de l'autorisation d'emprunt inscrite au budget de l'État pour l'année 2023. D'un montant de 6 milliards d'euros, l'autorisation en question aura été utilisée à concurrence de 4 250 millions d'euros, soit pour les emprunts des 2 mars 2023 (3 000 millions d'euros) et 21 février 2024 (1 250 millions d'euros). L'annulation porte donc sur le solde de 1 750 millions.

Le ministre apporte les informations supplémentaires suivantes :

Jusqu'à l'année 2033, l'État doit rembourser un emprunt chaque année. Ce remboursement a en général lieu sur base d'un nouvel emprunt. Le 2 octobre 2024, un prêt de 500 millions

d'euros contracté en 2018 viendra à échéance et devra donc être refinancé. Pour rappel, un emprunt de 1,25 milliard d'euros a été souscrit le 21 février 2024 à un taux d'intérêt de 2,875% (par émission obligataire). Ce taux anticipe une baisse possible des taux directeurs. L'autorisation d'emprunter jusqu'à 5 milliards d'euros, inscrite dans le projet de loi budgétaire 8383, doit permettre à l'État d'emprunter en 2024 déjà, à des conditions avantageuses, des montants à rembourser en 2025.

Cette autorisation sera annulée par la loi portant sur le budget de l'exercice 2025.

Échange de vues :

- M. Franz Fayot s'étonne du financement de la digitalisation de la CSSF par le biais de l'article budgétaire destiné au développement de la place financière.

Le ministre des Finances comprend cet étonnement et explique que cette décision a été prise par l'ancien gouvernement qui voyait en la CSSF un acteur contribuant à la compétitivité du secteur financier. Même s'il conçoit que le régulateur a une mission de service public et doit agir en toute indépendance, il comprend ce choix pris à l'époque.

- M. Fayot évoque la relation entre le financement de la dette et la notation du triple A du Luxembourg. Il souhaiterait connaître plus en détail comment est établie la notation du pays afin de pouvoir identifier les vulnérabilités du pays.

Le ministre des Finances indique que des échanges avec les agences de notation ont lieu au travers de la direction du Trésor (le ministre des Finances n'intervient pas dans ces échanges). Les agences de notation examinent la soutenabilité des finances publiques à moyen et à long terme, entre autres, en analysant la trajectoire de la dette. Les gouvernements précédents ont jugé raisonnable de limiter l'endettement du pays à 30% du PIB au cours des dernières années. Dans son avis portant sur le projet de loi budgétaire 2023, la Cour des comptes a publié un courrier rédigé par le ministère des Finances justifiant le maintien de ce seuil, mais précisant également que « les experts ne se focalisent pas sur le seul seuil des 30%, mais également sur la trajectoire du niveau de la dette. ».

- En réponse à une question de M. Fayot portant sur l'emprunt souscrit en février, le ministre des Finances explique que la bonne notation du Luxembourg lui permet de bénéficier de taux d'intérêt favorables. La demande des investisseurs a été largement excédentaire à l'offre (oversubscription) lors de l'émission de l'emprunt en février. Le taux d'intérêt de l'emprunt de 2,875% est intéressant, mais il est un fait qu'un emprunt souscrit par un grand pays, tel que l'Allemagne par exemple, profite de taux encore plus avantageux.

L'impact des taux d'intérêt des emprunts se reflète dans les montants à rembourser : en 2024, l'État luxembourgeois paie environ 182 millions d'euros d'intérêts sur les emprunts en cours.

- M. Sven Clement constate que la quote-part versée à l'UE (calculée sur le RNB) avait été estimée à 663 millions d'euros l'année dernière, alors qu'elle n'atteint plus que 384 millions d'euros. Il se souvient que l'année dernière le Luxembourg a dû payer une contribution extraordinaire.

Le ministre des Finances confirme qu'une contribution exceptionnelle, dont le paiement avait d'ailleurs été annoncé aux députés, a dû être versée en 2023. La programmation financière pluriannuelle (projet de loi 8384) ne prévoit qu'une légère progression du montant de 384 millions d'euros pour les années à venir.

- Dans le contexte de la digitalisation de l'ACD, M. Clement évoque le rapport d'activité de l'ACD selon lequel environ 25.000 personnes ont déposé leur déclaration d'impôts sans recourir au papier en 2023. Il constate que ce chiffre serait à multiplier par 4 pour atteindre les 100.000 visés par le ministre des Finances, projet quelque peu ambitieux à son avis.

Le ministre des Finances concède que l'objectif est ambitieux, mais il précise que, comme tout fonctionnaire et toute personne retraitée obtient un décompte de ses revenus annuels de la part de l'État en fin d'année, il devrait être possible d'utiliser ce décompte sous format électronique, ainsi que d'autres certificats provenant par exemple de la CNS pour remplir une déclaration d'impôts qui ne restera plus qu'à être signée par le contribuable.

- Mme Sam Tanson demande à connaître la raison de la hausse substantielle des frais d'experts et d'études inscrits dans le budget du ministère des Finances en 2024.

Le ministre des Finances indique que le passage du montant alloué aux frais d'experts et d'études de 1 million d'euros en 2023 à 2 millions d'euros en 2024 du budget de l'Inspection générale des Finances (IGF) trouve son origine dans la mission d'audit qui lui est confiée dans le cadre des fonds que le Luxembourg perçoit de l'UE. De plus, les frais d'experts et d'études du ministère des Finances couvrent le coût d'une étude commandée par le gouvernement auprès de l'OCDE et comprenant une analyse du budget de l'État en vue de son éventuelle réorganisation en un budget orienté par fonctions¹.

- En réponse à plusieurs questions de Mme Tanson portant sur la politique de recrutement de l'État, le ministre des Finances apporte les précisions suivantes :

- Entre 2020 et 2023, l'État a créé au total 6.555 postes de travail dont 1.800 sont encore inoccupés.
- Pour 2024, les demandes en nouveaux recrutements émanant des départements ministériels se sont élevées à environ 3.300 personnes.
- Finalement, le budget 2024 prévoit 1.500 nouveaux recrutements en sus des postes encore ouverts. Pour les années suivantes, une hypothèse de 1.100 nouveaux postes est supposée dans le programme pluriannuel.
- Les recrutements prévus en 2024 se répartissent comme suit :
 - 750 unités de renforcement pour l'Éducation nationale ;
 - 90 unités de renforcement pour la Police grand-ducale ;
 - 52 unités de renforcement pour l'Armée ;
 - 573 unités de renforcement pour les autres ministères ;
 - 35 unités : en cas de besoin de ressources additionnelles non prévisibles.

- Mme Tanson revient aux propos du ministre des Finances tenus au cours du dépôt du projet de loi budgétaire 2024 ce matin-même et selon lesquels l'objectif à moyen terme (OMT) sera maintenu et coulé dans la loi. Elle souhaite savoir si ce principe équivaut à la mise en place d'une « règle d'or budgétaire » et s'il suffit de l'inscrire dans la loi.

Le ministre des Finances rappelle que le cadre réglementaire pour les politiques budgétaires à respecter par les États membres vient d'être allégé. Il signale ensuite que l'accord de coalition prévoit qu'à la lumière et en complément des règles européennes, le gouvernement mettra à jour le cadre budgétaire national. Le gouvernement entend mener une politique budgétaire responsable et soutenable (avec une auto-discipline budgétaire) qui sera transposée à travers des modifications à la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative

¹ Extrait de l'accord de coalition : « 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. »

à la coordination et à la gouvernance des finances publiques (...) qui prévoit d'ores et déjà le principe de l'OMT. Il est clair qu'en cas de crise, des fonds pourront être débloqués malgré la clause d'auto-discipline (ou l'OMT) inscrite dans la loi.

M. Fayot juge contre-intuitif la fixation d'un OMT au vu des besoins en financements à venir et surtout dans le contexte d'un allègement du cadre de gouvernance économique européen.

Le ministre des Finances explique que les gouvernements précédents ont fonctionné en présence d'un OMT. Il réitère qu'il est essentiel qu'une petite économie ouverte, telle le Luxembourg, suive une certaine rigueur en matière budgétaire, tout en permettant d'éventuelles dépenses anticycliques nécessaires à un moment donné.

- En réponse à une question de Mme Tanson, le ministre des Finances avance un déchet fiscal (purement mécanique) d'environ 100 millions d'euros en lien avec la baisse d'un pourcent de l'IRC prévue (en vue d'un alignement sur le taux moyen des pays de l'OCDE à moyen terme). Ce montant ne tient pas compte de l'effet qu'aura la baisse du taux sur la compétitivité du pays.
- Suite à une intervention de Mme Tanson portant sur l'impact de la hausse des prix du tabac, le ministre des Finances explique que le paquet de 20 cigarettes coûtera désormais 0,5 euro plus cher². Le budget 2024 introduit également une nouvelle taxation accisienne aux e-cigarettes, aux sachets de nicotine et au tabac à chauffer³. Les recettes 2024 résultant de cette hausse et de la nouvelle taxation sont estimées à environ 18,5 à 20 millions d'euros. À noter que la hausse du prix des cigarettes entre en vigueur le 1^{er} mai 2024 et la nouvelle taxation le 1^{er} octobre 2024.

De manière générale, l'augmentation des accises sur les cigarettes correspond à une hausse de 2,7% et représente une hausse similaire à la hausse annuelle moyenne des dix dernières années (2,5%).

- En réponse à une question de M. André Bauler, le ministre des Finances explique qu'un emprunt a été souscrit en février 2024 parce qu'il avait été anticipé que les taux d'intérêt pourraient être intéressants à ce moment précis. L'autorisation d'emprunter en 2024 pour rembourser un emprunt venant à échéance en 2025 ne se base pas sur une connaissance de l'évolution des taux d'intérêt, mais offre davantage de flexibilité à l'État pour pouvoir profiter d'une évolution positive éventuelle et spontanée des taux d'intérêt.
- M. Marc Spautz revient aux propos du ministre des Finances lors du dépôt du projet de loi budgétaire ce matin-même concernant le financement de l'assurance santé, de l'assurance dépendance et de l'assurance pension. Il précise que contrairement aux deux premières assurances, l'assurance pension mentionnée par le ministre concerne uniquement le secteur privé. Le ministre des Finances confirme ce constat.
- M. Fred Keup constate que l'augmentation de 0,5 euro sur un paquet de 20 cigarettes correspond à une augmentation d'environ 10% et non pas de 2,7% tel qu'annoncé le matin

² Après vérification par les services du ministère des Finances, la hausse par paquet de 20 cigarettes est de 10 centimes d'euros.

³ Extrait de l'aperçu de certains accents politiques du projet de budget pour 2024 (projet de loi 8383). « Sont fixés comme seuils maximums de droits d'accise autonomes pour les e-liquides un droit d'accise autonome spécifique de 200 euros par litre, pour les sachets de nicotine un droit d'accise autonome spécifique de 100 euros par kilogramme et pour les tabacs à chauffer un droit d'accise autonome ad valorem de 41,50 pour cent et un droit d'accise autonome spécifique de 35 euros par kilogramme. »

même. (Après vérification par les services du ministère des Finances, la hausse par paquet de 20 cigarettes est de 10 centimes d'euros.)

Pour la décomposition exacte du prix du paquet de cigarettes, le ministre des Finances renvoie à la réunion du 8 mars 2024 à laquelle participe l'Administration des Douanes et Accises.

- Mme Corinne Cahen souhaite savoir si le gouvernement prévoit d'autoriser la commercialisation d'autres produits tabagiques au Luxembourg à l'avenir.

Le ministre des Finances déclare que la commercialisation de produits ne fait pas partie des attributions de son ministère, mais qu'en cas de commercialisation il lui semble logique et équitable que de tels produits soient également soumis à taxation.

3. 8330 Projet de loi portant organisation de l'Administration du cadastre et de la topographie

Le rapporteur présente en détail le contenu, avis inclus, de son projet de rapport qui porte sur le projet de loi 8330A.

En effet, le Conseil d'État a, dans son avis, recommandé la scission du projet de loi 8330 en deux projets de loi distincts, le projet de loi 8330A reprenant uniquement l'article 18 du projet de loi 8330 initial et le projet de loi 8330B reprenant les articles restants.

La Commission adopte le projet de rapport à l'unanimité et choisit le modèle de base pour les débats en séance plénière.

Le Conseil d'État sera informé par courrier du choix de la commission de suivre sa proposition de scission du projet de loi en 2 projets de loi distincts suivants :

8330A

Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 mars 1988 sur la publicité foncière en matière de copropriété

8330B

Projet de loi portant organisation de l'Administration du cadastre et de la topographie

La Commission des Finances attend l'avis complémentaire du Conseil d'État portant sur le projet de loi 8330B.

Luxembourg, le 22 mars 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact