

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 29 mars 2024

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 12 mars 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

- Présentation de l'avis de la Cour des comptes

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen, M. Sven Clement, M. Georges Engel, remplaçant Mme Paulette Lenert, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, Mme Françoise Kemp, remplaçant M. Marc Spautz, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, Mme Sam Tanson

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes
M. Patrick Graffé, Vice-Président de la Cour des comptes
M. Tom Heintz, Conseiller à la Cour des comptes
M. Steve Schmitz, Mme Véronique Weber, de la Cour des comptes

M. Mme Fiona Defrang, Marc Reiter, du Groupe politique chrétien-social - CSV

M. Dan Schmit, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Paulette Lenert, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

M. David Wagner, observateur délégué

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 12 mars 2024**

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté à l'unanimité.

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**

❖ **Présentation de l'avis de la Cour des comptes**

Les représentants de la Cour des comptes procèdent à la présentation de leur avis.

Les sujets suivants sont abordés lors de la présentation orale :

- la situation économique ;
- la dette publique ;
- l'analyse selon les critères de Maastricht ;
- l'analyse suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'État ;
- la situation financière des fonds spéciaux de l'État.

Pour le détail, il est renvoyé à la présentation annexée au présent procès-verbal et au document parlementaire 8383/06.

❖ **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 :

Dépenses dans le projet de budget 2024

Mme Sam Tanson (déi gréng) relève que l'analyse de la Cour des comptes confirme une observation faite lors des présentations des budgets des différents ministères, à savoir que des mesures visant à réduire les dépenses ne sont pas apparentes.

À ce titre, Mme Corinne Cahen (DP) observe que les dépenses de l'État augmentent, mais que cette croissance s'effectue à un rythme moins prononcé qu'au cours des dernières années. L'oratrice estime qu'une liste énumérant tous les efforts entrepris pour atténuer la croissance des dépenses aurait été utile pour comprendre davantage les mesures mises en place par le Gouvernement. Enfin, Mme Corinne Cahen (DP) aimerait connaître une appréciation des membres de la Cour des comptes relative à l'impact à moyen terme de l'annonce de M. le Ministre des Finances de favoriser davantage la location de surfaces de bureau par rapport à leur acquisition.

Un représentant de la Cour des comptes explique qu'il n'est à ce stade pas possible d'évaluer l'impact budgétaire de cette annonce.

Prévisions budgétaires

Concernant l'écart au niveau des estimations sur le solde budgétaire dans la note au formateur préparée par l'Inspection générale des finances dans le contexte de la formation du nouveau gouvernement et dans le projet de budget, Mme Corinne Cahen (DP) estime au vu de ses propres expériences, que les auteurs de ladite note ont tendance à adopter une approche très prudente.

M. Franz Fayot (LSAP) estime que cette approche prudente pourrait entraîner des conséquences négatives alors que ces prévisions servent de base pour définir des décisions politiques. Il est dès lors important que les décideurs politiques disposent de données objectives pour définir leurs actions.

Mme Sam Tanson (déi gréng) observe que la différence principale entre la note au formateur et les chiffres dans le projet de budget provient de projections plus favorables pour les recettes dans le projet de budget.

Imposition des sociétés commerciales

Mme Sam Tanson (déi gréng) aimerait savoir si les déclarations des membres de la Cour des comptes concernant les recettes en provenance de l'imposition des sociétés commerciales sont à interpréter comme suggestion que les autorités fiscales retiennent délibérément les déclarations fiscales de certaines entreprises en vue d'émettre les bulletins d'impôt en cas de besoin de recettes fiscales supplémentaires.

Un représentant de la Cour des comptes indique ne pas avoir à disposition les données permettant de confirmer une telle pratique avec certitude. Cependant, les observations de la Cour des comptes dans le cadre de ses missions laissent fortement supposer que les variations des recettes des impôts des sociétés ne sont pas anodines mais proviennent d'un acte délibéré.

À ce titre, M. Patrick Goldschmidt (DP) donne à considérer que les variations peuvent également s'expliquer en partie par une différence majeure entre les avances payées par des sociétés et le solde dû à la suite de la déclaration fiscale ainsi que par le moment du dépôt des déclarations fiscales. Néanmoins, l'ampleur de ces variations laisse supposer que les autorités fiscales choisissent délibérément le moment de la vérification de certaines déclarations fiscales.

Un représentant de la Cour des comptes précise qu'il est inconcevable que les autorités fiscales ignorent les montants restant à percevoir, alors qu'il s'agit de sommes importantes.

À ce titre, M. Sven Clement (Piraten) ajoute qu'il devrait être possible d'évaluer approximativement les montants à partir des provisions faites par les sociétés commerciales dans leurs comptes annuels.

Un représentant de la Cour des comptes souligne que cette discussion n'est pas inédite, mais que plusieurs acteurs supposent depuis de longue date que les autorités fiscales retiennent certaines déclarations fiscales en vue de lisser le budget de l'État dans des périodes plus difficiles.

M. Franz Fayot (LSAP) estime qu'une partie de ces variations peut également résulter de restructurations internationales qui rendent difficiles la prévisibilité des impôts directs sur les sociétés. Par ailleurs, l'orateur déplore que les autorités fiscales ne seraient pas toujours suffisamment transparentes avec la Chambre des Députés pour permettre aux députés d'accomplir leurs missions.

Mme Corinne Cahen (DP) s'interroge si la digitalisation au niveau de l'Administration des contributions directes aura comme conséquence que les autorités fiscales n'auront plus dans la même mesure la possibilité de déterminer le moment de l'imposition en fonction des besoins de liquidités de l'État.

Un représentant de la Cour des comptes explique que, selon les informations à leur disposition, pour environ 95% des sociétés commerciales, un contrôle à l'aide d'outils informatiques est déjà en place pour vérifier les déclarations. Pour les sociétés restantes, correspondant aux contribuables les plus importants, le contrôle par l'Administration des contributions directes s'effectue toujours manuellement en raison de la complexité des dossiers.

Mme Sam Tanson (déi gréng) observe que les variations dans l'imposition des sociétés rendent très difficile à estimer les recettes fiscales. En ce qui concerne les dossiers faisant l'objet d'un contrôle manuel, l'oratrice aimerait connaître les origines de cette complexité.

M. Patrick Goldschmidt (DP) s'interroge si l'avis de la Cour des comptes ne sous-estime pas l'importance du secteur financier pour les finances publiques.

Un représentant de la Cour des comptes confirme que le secteur financier joue un rôle très important pour les finances publiques. Certaines de ces recettes sont cependant difficiles à déterminer et il n'est pas toujours possible de les attribuer au secteur financier avec une certitude absolue.

Imposition des personnes physiques

M. Sven Clement (Piraten) constate que pour l'imposition des personnes physiques les avances couvrent une quote-part de moins en moins importante de l'imposition.

Les représentants de la Cour des comptes indiquent ne pas avoir des informations complémentaires sur les raisons de cette évolution.

Accises sur le tabac

M. André Bauler (DP) s'interroge s'il n'était pas indiqué de prévoir l'allocation d'une partie des accises perçues sur des produits de tabac au titre du fonds intergénérationnel.

Impact budgétaire de l'immigration

Mme Sam Tanson (déi gréng) salue l'analyse relative à l'effet bénéfique de l'immigration sur les finances publiques faite par la Cour des comptes qui souligne que l'immigration apporte une plus-value économique au Grand-Duché.

M. Franz Fayot (LSAP) rejoint cette position qui est confirmée par la recherche scientifique.

M. André Bauler (DP) salue également que la Cour des comptes a analysé ce sujet.

M. Fred Keup (ADR) relève qu'une analyse récente dans les Pays-Bas contredit les résultats d'autres études faites à ce sujet. En particulier, l'analyse démontrerait qu'il y a lieu de tenir compte du pays d'origine ainsi que du niveau de formation d'une personne immigrée.

Annexe

Présentation préparée par la Cour des comptes

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Commission des Finances

Vendredi, le 29 mars 2024

Avis

sur le projet de loi 8383 concernant le budget
des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024
et le projet de loi 8384 relatif à la programmation financière
pluriannuelle pour la période 2023 à 2027



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Situation financière de l'Etat

| | 2022 Compte général (euros) | 2023 Budget définitif (euros) | 2024 Projet de budget (euros) | Variation | | | |
|--|-----------------------------------|--|-------------------------------------|---------------------|--------|---------------------|--------|
| | | | | 2022/2024 | | 2023/2024 | |
| | | | | (euros) | (%) | (euros) | (%) |
| Recettes courantes | 20.718.477.193 | 21.480.269.006 | 23.803.214.983 | 3.084.737.790 | 14,89% | 2.322.945.977 | 10,81% |
| Recettes en capital | 156.146.992 | 112.377.963 | 187.246.600 | 31.099.608 | 19,92% | 74.868.637 | 66,62% |
| Dépenses courantes | 19.442.327.547 | 21.239.626.553 | 22.953.887.011 | 3.511.559.464 | 18,06% | 1.714.260.458 | 8,07% |
| Dépenses en capital | 2.635.973.956 | 2.937.960.897 | 3.201.495.575 | 565.521.619 | 21,45% | 263.534.678 | 8,97% |
| Solde (hors opérations financières) | -1.203.677.318 | -2.584.940.481 | -2.164.921.003 | -961.243.685 | | 420.019.478 | |
| Solde des opérations financières | 1.231.577.576 | 2.595.596.937 | 1.935.946.600 | 704.369.024 | | -659.650.337 | |
| Solde des recettes et dépenses | 27.900.258 | 10.656.456 | -228.974.403 | -256.874.661 | | -239.630.859 | |

Constat

Déficit de l'Etat central de 2.164,9 millions d'euros (hors opérations financières)

Éléments clés de l'avis de la Cour des comptes sur le projet de budget 2024

- Analyse de l'évolution de la **dette publique** sur la période 2007-2027
- Analyse de l'évolution du **déficit public** sur la période 2007-2027
- Analyse de l'évolution du **PIB** sur la période 2007-2027
- Analyse du budget des recettes et particulièrement de l'évolution des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)
 - Recours à d'importants soldes d'impôts relatifs à des exercices antérieurs
 - Degré de concentration des recettes de l'IRC au niveau du secteur financier
- Absence de mesures d'économie budgétaire
- Migration – élément indispensable au niveau des finances publiques

1. Perspectives économiques (page 9)

1.3. Indicateurs de récession (page 16)

Les données sur le PIB sont souvent publiées avec un délai assez important.

- Les premières estimations trimestrielles du PIB sont publiées environ deux mois et demi après la fin du trimestre.

Il est important de considérer d'autres indicateurs de récession pour suivre la situation macroéconomique du pays et de pouvoir ainsi détecter prématurément des récessions et, le cas échéant, agir adéquatement.

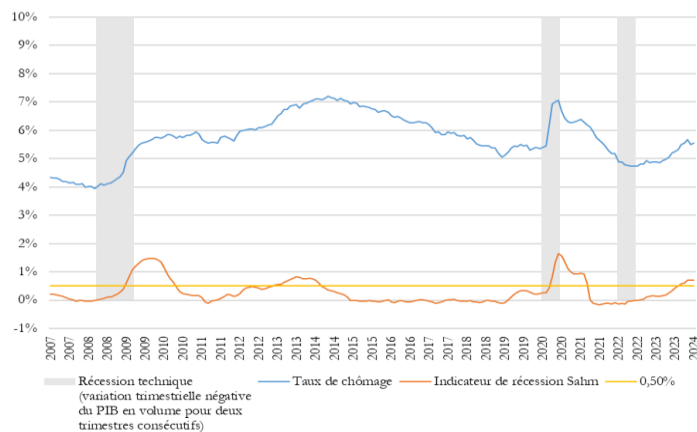
❖ Un indicateur synthétique de conjoncture

- Basé sur la valeur nette d'inventaire des OPC au Luxembourg et de l'indicateur synthétique du climat d'affaires de l'institut IFO pour l'Allemagne
- Spécifiquement conçu pour le Luxembourg
- Prend en compte les branches qui ont un poids relativement important dans l'économie luxembourgeoise, comme les activités financières et les activités de services privés

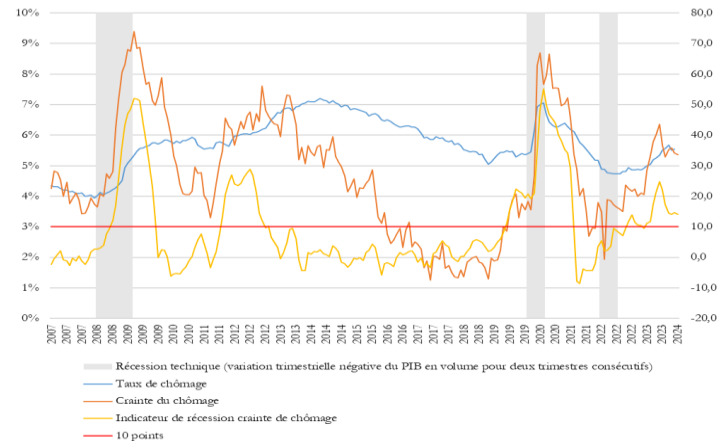
1. Perspectives économiques (page 9)

1.3. Indicateurs de récession (suite) (page 16)

Graphique 6 : Indicateur de récession Sahn pour le Luxembourg de janvier 2007 à janvier 2024 (page 21)



Graphique 7 : Indicateur de récession crainte du chômage pour le Luxembourg de janvier 2007 à février 2024 (page 22)



- ❖ Un indicateur basé sur le taux de chômage (Sahn)
 - Basé sur un seul jeu de données, à savoir le taux de chômage mensuel
 - Possible d'avoir un aperçu sur les conditions économiques du pays, avant que les chiffres sur le PIB soient publiés
 - Outil de veille de la situation macroéconomique

- ❖ Un indicateur basé sur la notion « fear of unemployment »
 - Basé sur des données qualitatives disponibles à court terme
 - Basé sur les enquêtes harmonisées qui sont menées par la Direction générale des affaires économiques et financières de la Commission européenne pour différents secteurs des économies de l'UE

La Cour recommande d'utiliser, complémentirement à la variation trimestrielle du PIB en volume, d'autres indicateurs, comme ceux présentés dans le présent avis, pour suivre la situation macroéconomique du pays.

2. Dette publique (page 35)

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

2.2.2. Evolution de l'encours de la dette publique (page 40)

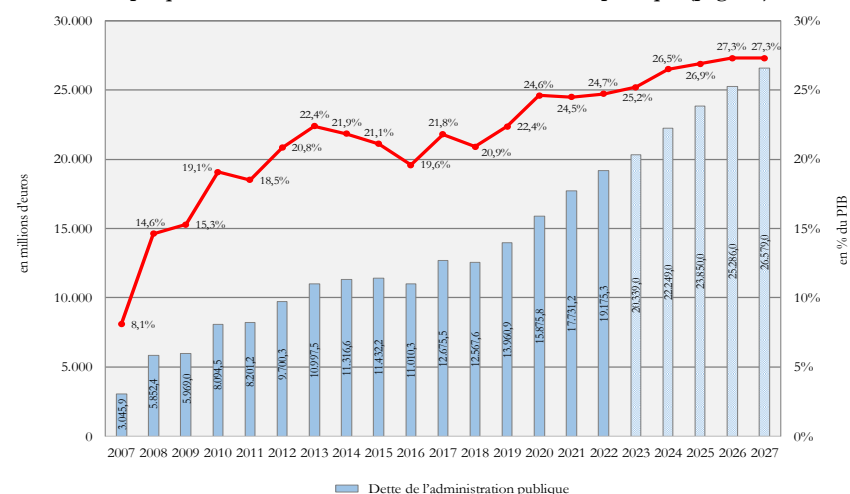
❖ Dette de l'administration publique

- A fortement augmenté en 2008 suite à une prise de participation de l'Etat dans le capital de la BGL BNP Paribas et de la BNP Paribas pour un montant total de 2,5 milliards d'euros
- A augmenté presque sans interruption (sauf pour les années 2016 et 2018) depuis 2008
- Augmente une deuxième fois considérablement suite à la crise liée à la pandémie du COVID-19 et aux mesures prises par le gouvernement pour soutenir l'économie luxembourgeoise

❖ Ratio de la dette publique par rapport au PIB

- S'accroît pour atteindre 19,1% en 2010
- Varie entre 18,5% et 22,4% sur la période de 2010 à 2019
- S'élève à 26,5% en 2024

Graphique 16 : Evolution de la dette de l'administration publique (page 42)



Constats

Les mesures de stabilisation de l'économie prises lors des réunions tripartites et de l'« Energiedësch » ainsi que les mesures prises dans le cadre de la crise du logement, vont de nouveau peser considérablement sur les finances publiques des exercices 2022 à 2027.

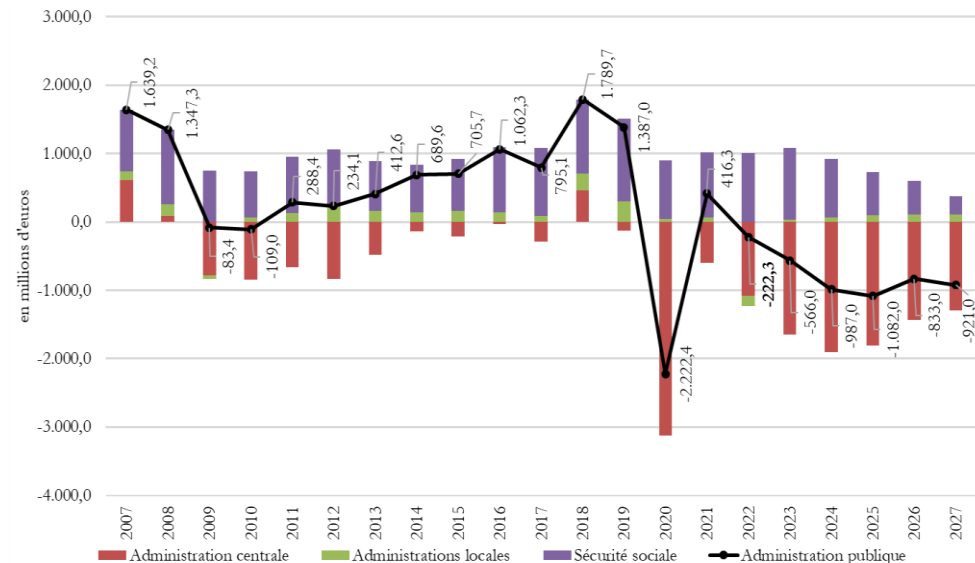
3. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht (page 46)

3.2. Déficit public (page 47)

3.2.1. Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2007-2027) (page 52)

- ❖ Administration publique
 - Solde positif tout au long de la période 2011 à 2019
 - Maximum pour l'exercice 2018 avec un excédent de 1.789,7 millions d'euros
 - Crise sanitaire a eu pour conséquence un déficit s'élevant à 2.222,4 millions d'euros en 2020
- ❖ Administration centrale
 - Déficit cumulé de l'administration centrale de 2019 à 2027 atteint le montant de 13.027,9 millions d'euros.
 - Transferts très importants faits notamment vers le sous-secteur de la sécurité sociale.
- ❖ Sécurité sociale
 - Solde du sous-secteur de la sécurité sociale passe d'un surplus de 1.055 millions d'euros en 2022 à un surplus nettement moindre de 261 millions d'euros à l'horizon 2027

Graphique 23 : Evolution de la situation financière de l'administration publique 2007-2027 (page 53)



3. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht (page 46)

3.2. Déficit public (page 47)

3.2.2. Evolution des estimations du solde de l'administration publique et du solde de l'administration centrale (page 54)

Graphique 27 : Solde de l'administration centrale (page 56)



Le déficit de l'administration centrale pour l'exercice 2024, même s'il a été ramené de -3,3 milliards d'euros suivant la note au formateur à -1,9 milliards d'euros au niveau du budget 2024, constitue le déficit historiquement le plus important depuis l'année 2000, à l'exception de 2020, année de la pandémie du COVID-19.

Constat

3. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht (page 46)

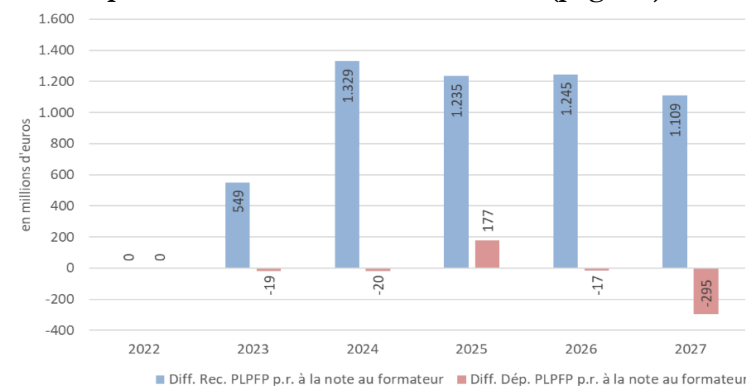
3.2. Déficit public (page 47)

3.2.2. Evolution des estimations du solde de l'administration publique et du solde de l'administration centrale (page 54)

Tableau 28 : Recettes et dépenses de l'administration centrale (en millions d'euros) (page 57)

| Exercice | Recettes | | | Dépenses | | |
|----------|-----------------------------|-----------------|--|-----------------------------|-----------------|--|
| | Note au formateur (10/2023) | PLPFP 2023-2027 | Différence PLPFP 2023-2027 p.r. à la Note au formateur | Note au formateur (10/2023) | PLPFP 2023-2027 | Différence PLPFP 2023-2027 p.r. à la Note au formateur |
| 2022 | 23.379 | 23.379 | 0 | 24.457 | 24.457 | 0 |
| 2023 | 25.076 | 25.625 | 549 | 27.294 | 27.275 | -19 |
| 2024 | 26.122 | 27.451 | 1.329 | 29.381 | 29.361 | -20 |
| 2025 | 27.641 | 28.876 | 1.235 | 30.509 | 30.686 | 177 |
| 2026 | 29.109 | 30.354 | 1.245 | 31.808 | 31.791 | -17 |
| 2027 | 30.625 | 31.734 | 1.109 | 33.322 | 33.027 | -295 |

Graphique 29 : Différence au niveau des recettes et des dépenses de l'administration centrale (page 57)



L'évolution des soldes de l'administration centrale affichés au PLPFP 2023-2027 par rapport à ceux contenus dans la note du formateur d'octobre 2023 s'explique principalement par l'évolution des estimations au niveau des recettes de l'administration centrale.

Constats

Au niveau des dépenses de l'administration centrale, il n'y a quasiment pas de changements entre la note au formateur d'octobre 2023 et le PLPFP 2023-2027.

Déficits de l'administration centrale au niveau du PLPFP 2023-2027 se rapprochant des estimations du PSC d'avril 2023.

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

(page 60)

4.4. Analyse du budget des recettes (page 79)

4.4.2 Evolution des recettes budgétaires (page 80)

Tableau 35 : Evolution des recettes budgétaires (page 81)

| Regroupement des recettes | Compte général 2022 | | Compte prévisionnel 2023 | | Projet de budget 2024 | |
|---|------------------------|--------------|-----------------------------|--------------|--------------------------|--------------|
| | en millions d'euros | en % | en millions d'euros | en % | en millions d'euros | en % |
| Impôts directs | 11.063,5 | 47,3% | 12.556,7 | 49,5% | 13.540,2 | 51,1% |
| Impôts indirects | 8.957,1 | 38,3% | 8.802,3 | 34,7% | 9.414,4 | 35,5% |
| Autres recettes | 854,0 | 3,8% | 965,9 | 3,8% | 1.035,8 | 3,9% |
| Total des recettes courantes et en capital (1) | 20.874,6 | 89,2% | 22.324,9 | 88,0% | 23.990,4 | 90,6% |
| Total des recettes pour opérations financières (2) | 2.526,3 | 10,8% | 3.051,6 | 12,0% | 2.500,4 | 9,4% |
| Recettes budgétaires totales (1)+(2) | 23.400,9 | 100% | 25.376,5 | 100% | 26.490,8 | 100% |

Sources chiffres : projet de budget 2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Constat

Le projet de budget prévoit un total de recettes budgétaires de 26.490,8 millions d'euros pour l'exercice 2024 ce qui signifie une hausse de 1.114,3 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel de 2023, soit une progression de 4,4%. 23.990,4 millions d'euros constituent des recettes courantes et en capital et 2.500,4 millions d'euros sont des recettes pour opérations financières.



4.4.2. Evolution des recettes budgétaires (page 80)

4.4.2.1. Impôts directs (page 82)

Tableau 37 : Evolution des impôts directs (page 83)

| Impôts directs (en millions d'euros) | Compte général 2022 | Budget voté 2023 | Compte prévisionnel 2023 | Projet de budget 2024 | Variation CG 2022 / PB 2024 | Variation CP 2023 / PB 2024 |
|--|---------------------------|---------------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Impôt sur le revenu des collectivités | 2.156,8 | 2.050,0 | 2.465,2 | 2.650,0 | 22,9% | 7,5% |
| Impôt sur le revenu des personnes physiques | 1.164,3 | 1.100,0 | 1.296,5 | 1.425,0 | 22,4% | 9,9% |
| Impôt retenu sur les traitements et salaires | 5.341,7 | 6.100,0 | 5.982,7 | 6.445,0 | 20,7% | 7,7% |
| Impôt sur les revenus de capitaux | 748,7 | 650,0 | 799,2 | 820,0 | 9,5% | 2,6% |
| Impôt sur la fortune | 875,8 | 840,0 | 1.098,0 | 1.150,0 | 31,3% | 4,7% |
| Autres impôts directs | 776,2 | 825,5 | 915,1 | 1.050,3 | 35,3% | 14,8% |
| Total | 11.063,5 | 11.565,5 | 12.556,7 | 13.540,2 | 22,4% | 7,8% |
| Produit de l'impôt commercial communal | 1.002,8 | 960,0 | 1.271,4 | 1.250,0 | 24,7% | -1,7% |
| Produit de la contribution dépendance | 38,5 | 30,0 | 47,8 | 50,0 | 29,9% | 4,6% |
| Total (budget pour ordre) | 1.041,3 | 990,0 | 1.319,2 | 1.300,0 | 24,8% | -1,5% |

Sources : Administration des contributions directes, projet de budget 2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Projet de budget 2024 :

- Recettes fiscales provenant des impôts directs sont évaluées à 13.540,2 millions d'euros, soit une hausse de 7,8% (983,5 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2023 ;
- Recettes provenant de l'IRC devraient se chiffrer à 2.650,0 millions d'euros, soit une hausse substantielle de 22,9% (493,2 millions d'euros) par rapport au compte général 2022.

Constats

4.4.2. Evolution des recettes budgétaires (page 80)

4.4.2.1. Impôts directs (page 82)

4.4.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités (suite)

- **En termes des soldes d'impôt** : Selon les dires de l'ACD (Avis portant sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2023), le montant des soldes d'impôts devrait s'affaiblir au courant des années futures.
- Au contraire, la Cour constate des soldes d'impôt considérables :
 - Comptes généraux de 2021 et 2022 affichent des soldes d'impôts de 590,4 millions d'euros, respectivement de 408,5 millions d'euros dus entre autres à l'absorption des arriérés des exercices 2016 à 2020.
 - Compte prévisionnel 2023 affiche 809,7 millions d'euros de soldes, 487,1 millions d'euros de plus qu'initialement prévu en 2023, soit une progression de 151%. Ce niveau élevé des soldes correspond au niveau enregistré avant la crise sanitaire de 2018 à 2019.
 - Une partie des soldes d'impôts pour l'exercice budgétaire 2023 provient de l'année fiscale 2020.
 - Les mesures gouvernementales destinées à contrecarrer les effets négatifs de la crise sanitaire (p.ex. Report d'échéances de paiement d'impôt et de l'annulation d'avances d'impôt) ont conduit à une baisse des avances à payer. L'économie luxembourgeoise et le secteur financier ont bien résisté à la crise du COVID-19 → Meilleurs résultats que prévus.

4.4.2.1. Impôts directs (page 82)

4.4.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités (suite)

Tableau 39 : Répartition des soldes de l'IRC par année d'imposition 2023 (page 86)

| Année d'imposition | Paiement opérés en millions (soldes) | En % |
|------------------------------|--------------------------------------|-------------|
| Années antérieures à 2018 | -93,9 | -11,6% |
| 2018 | 50,1 | 6,2% |
| 2019 | 113,5 | 14,0% |
| 2020 | 109,9 | 13,6% |
| 2021 | 496,4 | 61,3% |
| 2022 | 133,7 | 16,5% |
| Total soldes d'impôts | 809,7 | 100% |

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

- Il ressort du tableau que 61,3%, soit 496,4 millions d'euros des soldes proviennent de l'année fiscale 2021. → Cette hausse particulière est due au paiement de soldes d'impôt par un seul contribuable.

4.4.2.1. Impôts directs (page 82)

4.4.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités (suite)

Tableau 41 : Contribution de l'IRC en provenance du secteur financier (page 88)

| IRC(*) | Total | Secteur financier | |
|--------|---------|-------------------|-------|
| | | en millions | en % |
| 2017 | 2.114,4 | 1.586,7 | 75,0% |
| 2018 | 2.476,2 | 1.883,5 | 76,1% |
| 2019 | 2.758,5 | 2.195,1 | 79,6% |
| 2020 | 2.076,8 | 1.655,6 | 79,7% |
| 2021 | 2.281,6 | 1.726,7 | 75,7% |
| 2022 | 2.319,1 | 1.510,0 | 65,1% |
| 2023 | 2.650,8 | 1.877,3 | 70,8% |

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

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

- Le tableau ci-dessus confirme la prépondérance du secteur financier au niveau de l'IRC.
- En 2023, 70,8% de l'IRC proviennent du secteur financier, soit 5,7 points de pourcent en plus par rapport à 2022 (plus-value de 367,3 millions d'euros). Cette hausse inattendue s'explique par le comportement de certains grands contribuables impactant significativement l'IRC.
- Les sociétés de participation financière (SOPARFI), les banques et la gestion de fonds génèrent à l'intérieur du secteur financier 91,3% de l'IRC pour 2023, à savoir 1.713,4 millions d'euros, soit 345,7 millions d'euros de plus par rapport à 2022.

4.4.2.1. Impôts directs (page 82)

4.4.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités (suite)

Tableau 42 : Degré de concentration de l'IRC (page 89)

| | 75% des recettes | 50% des recettes | 25% des recettes |
|------|------------------|------------------|------------------|
| 2021 | 0,87% | 0,19% | 0,03% |
| 2022 | 0,80% | 0,18% | 0,04% |
| 2023 | 0,75% | 0,15% | 0,04% |

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

- **En termes du degré de concentration** : 0,75% des contribuables assujettis à l'IRC ont payé 75% des recettes totales de l'IRC en 2023.
- Dans le rapport spécial de suivi concernant la qualité de la planification des recettes fiscales de la Cour : Selon les dires de l'administration, le système de l'imposition automatique simplifie désormais les travaux d'imposition de quelque 95% des contribuables. Les 5% restants sont d'office soumis à un contrôle approfondi.
- Les recettes de l'IRC sont très concentrées au niveau d'une minorité de contribuables expliquant la complexité et l'envergure financière de ces dossiers ne pouvant pas de ce fait être soumis à l'imposition automatique. Cette minorité de contribuables provient principalement du secteur financier.

4.4.2.1. Impôts directs (page 82)

4.4.2.1.7. Importance du secteur financier (page 101)

Tableau 57 : Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs (page 101)

| | 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% |

(*) Avant déduction impôt de solidarité

Source chiffres : Administration des Contributions directes (aux 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 reprises ci-dessus.
- Comparée à l'exercice 2022, la contribution du secteur financier a augmenté de 1,1%, à savoir de 667,1 millions d'euros.

4.4.2. Evolution des recettes budgétaires (page 80)

4.4.2.2. Impôts indirects (page 102)

Tableau 58 : Evolution des impôts indirects (page 102)

| Impôts indirects (en millions d'euros) | Compte 2022 | Budget voté 2023 | Compte prévisionnel 2023 | Projet de budget 2024 | Variation CP 2023/ PB 2024 |
|--|----------------|---------------------|--------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| Taxe sur véhicules automoteurs | 68,5 | 68,0 | 68,7 | 68,0 | -1,0% |
| Parts recettes communes de l'UEBL | 1.052,9 | 1.016,7 | 1.120,7 | 1.089,1 | -2,8% |
| Accises autonomes huiles minérales | 113,6 | 173,8 | 158,4 | 154,0 | -2,8% |
| Accises autonomes cigarettes | 239,9 | 263,6 | 329,0 | 389,0 | 18,2% |
| Droits d'enregistrement | 485,4 | 517,4 | 232,5 | 220,7 | -5,1% |
| Droits d'hypothèques | 85,3 | 78,8 | 45,1 | 43,2 | -4,2% |
| Taxe sur la valeur ajoutée | 5.098,3 | 5.377,6 | 5.102,0 | 5.623,7 | 10,2% |
| Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés | 1.280,9 | 1.225,7 | 1.199,2 | 1.231,0 | 2,7% |
| Produit de la taxe de consommation sur l'alcool | 52,6 | 57,9 | 53,9 | 57,6 | 6,9% |
| Produit de la contribution sociale sur les carburants | 108,8 | 112,1 | 114,8 | 114,6 | -0,2% |
| Taxe sur les assurances | 70,0 | 69,2 | 83,5 | 87,8 | 5,2% |
| Produit de la contribution taxe CO ₂ | 215,2 | 279,2 | 236,9 | 282,1 | 19,1% |
| Autres impôts indirects | 43,4 | 31,6 | 34,9 | 41,9 | 20,2% |
| Total | 8.914,8 | 9.271,6 | 8.779,6 | 9.402,7 | 7,1% |

Projet de budget 2024 :

- Recettes fiscales provenant des impôts indirects sont prévues d'augmenter de 7,0% (612,1 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2023.
- La Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) représente 58,0% des recettes en matière d'impôts indirects pour l'exercice 2023, à savoir 5.102,0 millions d'euros.



4.4.2. Evolution des recettes budgétaires (page 80)

4.4.2.2. Impôts indirects (page 102)

4.4.2.2.1. Taxe sur la valeur ajoutée (page 104)

- Stagnation des recettes de TVA en 2023 par rapport à l'exercice 2022 (hausse à peine de 0,1%) qui s'explique notamment par la réduction temporaire des taux de TVA, par le ralentissement de l'activité économique et le freinage de l'inflation en 2023 ;
- Recettes brutes de TVA sur les ventes de carburant ont diminué de -20,1% (103,9 millions d'euros) en 2023 par rapport à 2022, recouvrant 412,8 millions d'euros de recettes en 2023 ;
- Recettes de TVA sur les ventes de tabac ont augmenté de 10,8% (26,2 millions d'euros) en 2023 par rapport à 2022, générant 268,2 millions d'euros de recettes en 2023. De 2019 à 2023, les recettes de TVA sur les ventes de tabac ont progressé de 51,6% (91,3 millions d'euros).

Tableau 59 : Evolution de la TVA (page 106)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| en millions d'euros | 3.948,0 | 3.843,4 | 4.538,7 | 5.098,3 | 5.102,0 | 5.623,7 |
| variation en % | 6,0% | -2,6% | 18,1% | 12,3% | 0,1% | 10,2% |



Sur la progression de 521,7 millions d'euros (10,2%) attendue en 2024 par rapport au compte prévisionnel 2023 :

Un surplus de 127 millions d'euros est estimé provenir simplement du fait de ramener les taux de TVA au 1^{er} janvier 2024 à leurs niveaux antérieurs

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

4.4.2. Evolution des recettes budgétaires (page 80)

4.4.2.2. Impôts indirects (page 102)

4.4.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés (page 110)

Tableau 62 : Evolution des accises sur les tabacs manufacturés (page 111)

| | Compte 2022 | Budget voté 2023 | Compte prévisionnel 2023 | Projet de budget 2024 | Variation CP 2023/ PB 2024 |
|-----------------------|----------------|---------------------|--------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
| Cigarettes | | | | | |
| en millions de pièces | 4.036,8 | 4.000,0 | 4.441,9 | 4.500,0 | 1,3% |
| en millions d'euros | 540,6 | 541,4 | 626,9 | 648,6 | 3,5% |
| Tabac à fumer | | | | | |
| en tonnes | 5.361,4 | 4.600,0 | 6.157,7 | 6.200,0 | 0,7% |
| en millions d'euros | 327,6 | 285,5 | 398,1 | 411,0 | 3,2% |

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



Les recettes relatives aux droits d'accises sur les tabacs manufacturés s'élèvent à 1.025 millions d'euros selon le compte prévisionnel 2023. Le budget voté 2023 avait prévu des recettes à hauteur de 826,9 millions d'euros. Il s'agit d'une hausse de 24,0% (198,1 millions d'euros).

4.4.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés (suite) (page 110)

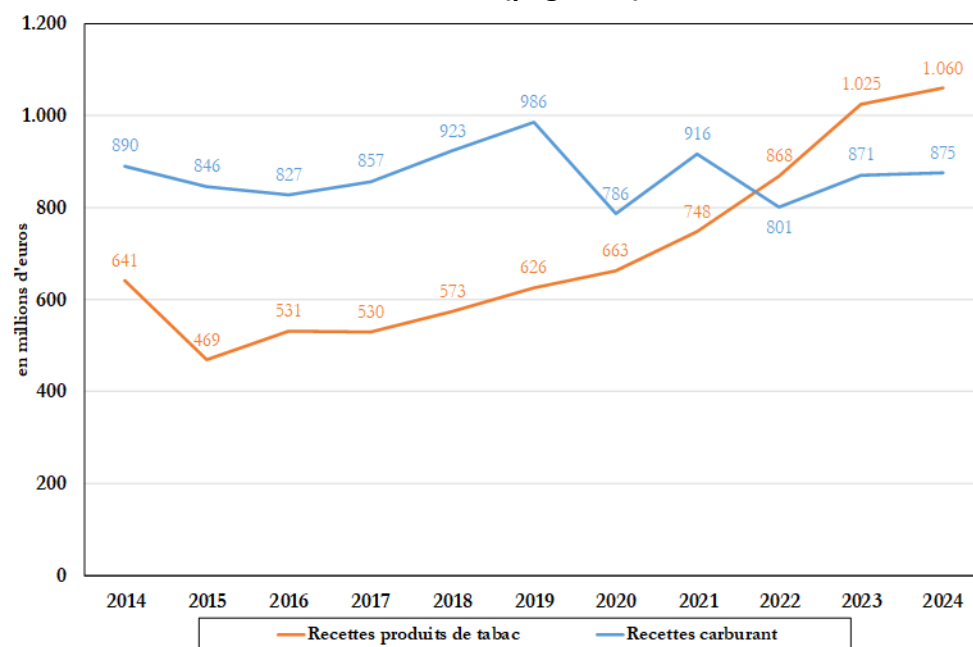
❖ Evolution tabacs manufacturés

- Ecart croissant entre les prix pratiqués au Luxembourg et ceux des pays voisins (5,00€ Lux vs 11,50€-12,50€ France vs 7,50€-8,00€ Belgique & Allemagne)
- Plan National de Lutte contre le Tabagisme (PNLT 2016-2020) a expiré en 2020
- La France dispose d'un plan de lutte anti-tabac assez prononcé (augmentation des prix chaque année; proposition de loi visant à interdire les dispositifs électroniques de vapotage à usage unique)
- Grande relance de la politique anti-tabac au Royaume-Uni (le Premier ministre Rishi Sunak prévoit d'interdire les cigarettes électroniques jetables à partir de 2025; rendre illégal à vie l'achat de tabac pour toute personne née à partir de 2009 "génération sans tabac")

❖ Evolution carburant

- Les ventes de carburants se voient de plus en plus sous pression, notamment en vue de l'objectif intermédiaire qui consiste à réduire de 55% d'ici par rapport à 2005 les émissions de gaz à effet de serre attribuées au Luxembourg (règlement UE 2018/842)
- Chute des ventes de diesel professionnel suite à l'introduction de la taxe CO2 à partir du 1er janvier 2021
- Différentiel de prix moins intéressant comparé aux pays voisins (diesel professionnel)

Graphique 69 : Evolution des accises sur les tabacs manufacturés et le carburant (page 115)



Constat → Au Luxembourg, le tabac et le carburant ont longtemps été considérés comme des biens complémentaires dans la mesure où ils ont souvent été achetés ensemble. La Cour note que ce phénomène a pu être observé durant la période de 2016 à 2019. Depuis l'émergence du Covid-19, cette relation empirique ne semble plus être valide. Dès 2022, le total des recettes encaissées des ventes de tabac dépasse les recettes émanant des accises perçues sur le carburant.

- 4. Budget des recettes et des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat
(page 60)
 - 4.5. Analyse du budget des dépenses (page 122)
 - 4.5.1. Mesures d'économie budgétaire (page 122)

La Cour constate qu'à ce stade, les mesures d'économie budgétaire annoncées par le ministre des Finances ne sont pas documentées (voir également tableau 28 et graphique 29 page 57 « Recettes et dépenses de l'administration centrale »).



Constats

La Cour estime qu'il serait utile, à l'instar du paquet pour l'avenir lancé en 2014 qui avait pour objectif d'assainir les finances publiques, de dresser un catalogue exhaustif de ces mesures d'économie détaillant quels départements ministériels, quelles administrations et quels postes budgétaires seront impactés mais également quel sera le montant des sommes épargnées.

Par ailleurs, le Gouvernement devrait assurer un suivi étroit de ces mesures et dresser une évaluation chiffrée des économies réalisées à l'occasion du dépôt des projets de budget, des comptes généraux de l'Etat et des Programmes de stabilité et de croissance.

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

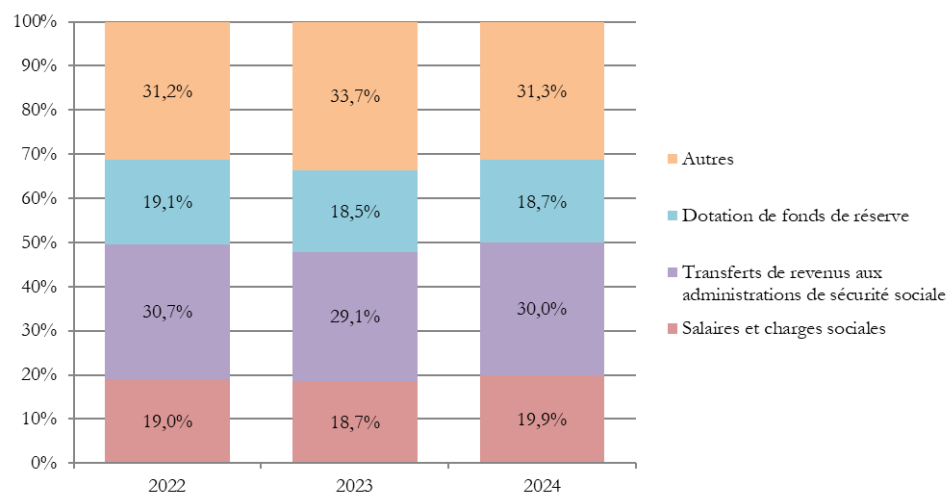
(page 60)

4.5. Analyse du budget des dépenses (page 122)

4.5.2. Evolution des dépenses courantes (page 123)

- A noter que les salaires et charges sociales de l'Etat (code économique 11), les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) ainsi que les dotations de fonds de réserve (code économique 93) représentent une part essentielle du total des dépenses courantes. Sur un total de 22.953.887.011 euros prévu au projet de budget 2024, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 68,7% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 15.758.679.227 euros.

Graphique 77 : Répartition des principales catégories de dépenses courantes (page 125)



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

(page 60)

4.5. Analyse du budget des dépenses (page 122)

4.5.2.2.2.1. Impact des flux migratoires sur les systèmes de retraite (page 127)

❖ Impact budgétaire de l'immigration sur les finances publiques

A relever que l'OCDE qualifie une personne comme immigré si elle est née à l'étranger et vit dans le pays d'accueil.

Etude de l'OCDE « Impact budgétaire de l'immigration dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 2000 » :

Pour le Luxembourg:

- Contribution nette des immigrés de 7,64% du PIB
- Ils contribuent 18% de plus par rapport à ce qu'ils reçoivent (ratio budgétaire de 1,18)

❖ Impact budgétaire de l'immigration sur l'assurance pension

L'impact de la migration sur les systèmes de retraite:

- L'afflux de travailleurs étrangers a aidé à maintenir les niveaux de prestations de retraite.
 - Etude : quatorze pays de l'Union européenne, 1981 à 2009
- Des taux de migration élevés entraînent une baisse des dépenses publiques consacrées aux pensions.
 - Etude: Etats membres de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange, 2004 à 2013
- La Cour n'a pas connaissance d'études concernant l'impact des flux migratoires sur les dépenses et les recettes en relation avec l'assurance pension au Luxembourg.



Constat

Il ressort de l'étude de l'OCDE que pour tous les pays visés par l'étude, y inclus le Luxembourg, les immigrés ont un impact budgétaire net positif.

4. Budget des recettes et des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat (page 60)

4.5. Analyse du budget des dépenses (page 122)

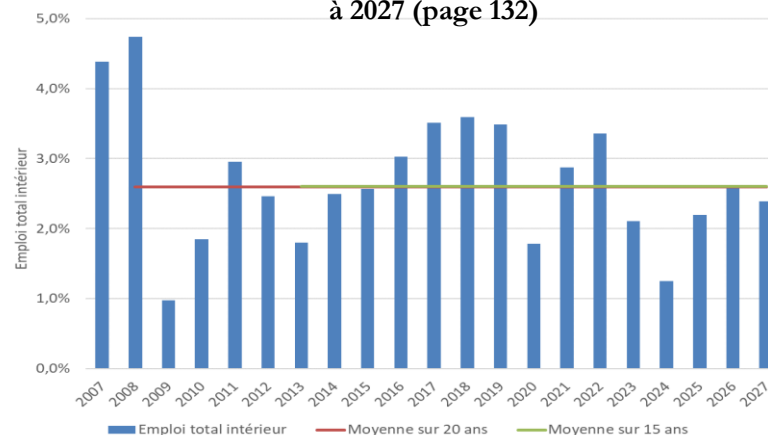
4.5.2.2.3. Situation financière de l'assurance pension (page 129)

- ❖ 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%.

Graphique 80 : PIB en volume sur la période 2007 à 2027 (page 132)



Graphique 81 : Croissance de l'emploi intérieur sur la période 2007 à 2027 (page 132)



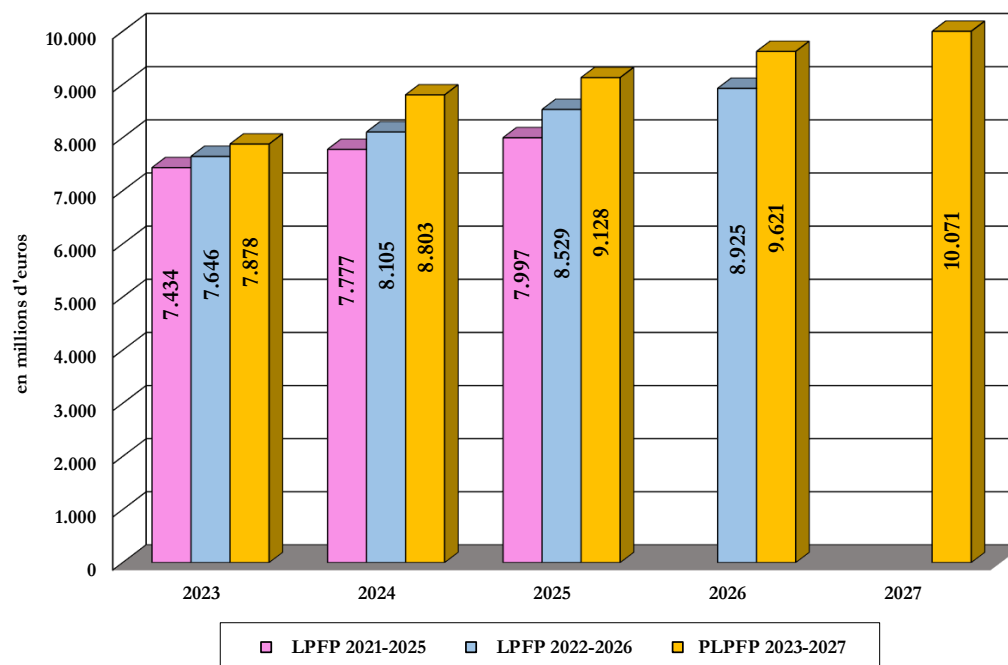
Constats

La Cour tient à faire remarquer que la croissance moyenne du PIB réel (en volume) sur la période 2007 à 2027 s'établirait à 1,9% (2,4% sur la période 2012 à 2027) alors que la croissance moyenne de l'emploi atteindrait 2,6% sur cette période.

6. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat (page 152)

6.5. Dépenses des fonds spéciaux (page 162)

Graphique 98 : Comparaison des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat 2023-2027 (page 163)



- Croissance continue des dépenses projetées des fonds spéciaux
- Dépenses projetées dépassent systématiquement les projections antérieures
- Exercice 2024 : augmentation de 1.026 millions d'euros / 698 millions d'euros

6. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat (page 152)

6.6. LUXEOSys (page 164)

❖ Cadre légal (loi du 4 décembre 2020)

- Coût du projet sur 14 ans: 309 millions d'euros HTVA à prix constants aux conditions économiques de 2020 sans préjudice d'une adaptation des paiements annuels en fonction de l'évolution des conditions économiques telle que déterminée par l'évolution du déflateur PIB applicable à la zone euro

❖ Situation financière

- Dépense totale fin 2023 : 226,4 millions d'euros TTC

❖ Budget adapté

- Selon la Cour des comptes : 321,2 millions d'euros HTVA (méthode de calcul basée sur l'engagement des dépenses)
- Selon la Direction de la défense : 382,0 millions d'euros HTVA (PV du 5.2.2024)

❖ Coût prévisionnel

- Dépense totale prévue : 345,9 millions d'euros TTC
- Comparaison budget adapté / coût prévisionnel impossible :

La Cour note qu'une comparaison entre le budget adapté et le coût prévisionnel s'avère impossible étant donné que le coût prévisionnel du projet tient compte de la taxe sur la valeur ajoutée et l'autorisation légale ainsi que le budget adapté sont exprimés tous les deux hors taxe sur la valeur ajoutée.