

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

Table des matières

Introduction.....	7
1. Perspectives économiques	9
1.1. Contexte international et européen.....	9
1.2. Prévisions économiques pour le Luxembourg.....	13
1.3. Indicateurs de récession.....	16
1.3.1. Un indicateur synthétique de conjoncture.....	17
1.3.2. Un indicateur basé sur le taux de chômage.....	18
1.3.3. Un indicateur basé sur la notion « fear of unemployment ».....	19
1.4. Décomposition de la valeur ajoutée brute (PIB).....	22
1.5. Impact économique du changement climatique à moyen et à long terme.....	27
1.5.1. Au niveau européen.....	27
1.5.2. Au niveau mondial.....	31
2. Dette publique	35
2.1. Dette de l'Etat central.....	35
2.1.1. Dette actuelle.....	35
2.1.2. Dette prévisionnelle.....	36
2.2. Dette consolidée de l'administration publique.....	38
2.2.1. Considérations générales.....	38
2.2.2. Evolution de l'encours de la dette publique.....	40
3. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht.....	46
3.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 14 juillet 2023.....	46
3.2. Déficit public.....	47
3.2.1. Solde financier de l'administration publique et des sous- secteurs (2007-2027).....	52
3.2.2. Evolution des estimations du solde de l'administration publique et du solde de l'administration centrale.....	54
3.2.3. Analyse des transferts entre les trois sous-secteurs de l'administration publique.....	58
4. Budget des recettes et des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat.....	60
4.1. Analyse de la situation financière de l'Etat.....	60
4.2. Mesures prises en réponse à la hausse des prix.....	61
4.2.1. Paquet de mesures « Solidaritéitspak 3.0 ».....	62
4.2.2. Impact budgétaire et suivi des mesures prises en réponse à la hausse des prix.....	63



Table des matières - suite

4.3. Mesures de relance du secteur du logement et de la construction immobilière.....	70
4.3.1. Mesures de soutien au logement.....	70
4.3.2. Mesures fiscales.....	73
4.3.3. Observations.....	75
4.3.4. Impact budgétaire et suivi des mesures du paquet logement.....	76
4.3.5. Réunion nationale du logement « Logementsdësch ».....	77
4.4. Analyse du budget des recettes.....	79
4.4.1. Cadre fiscal national et européen.....	79
4.4.2. Evolution des recettes budgétaires.....	80
4.5. Analyse du budget des dépenses.....	122
4.5.1. Mesures d'économie budgétaire.....	122
4.5.2. Evolution des dépenses courantes.....	123
4.5.3. Evolution des dépenses en capital.....	140
5. Dépenses d'investissement.....	142
5.1. Aperçu global.....	142
5.2. Investissements directs de l'administration publique suivant SEC 2010.....	144
5.3. Investissements indirects de l'administration publique suivant SEC 2010.....	146
5.4. Investissements de l'Etat suivant SEC 2010.....	148
6. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat.....	152
6.1. Aperçu global.....	152
6.2. Modifications législatives des fonds spéciaux.....	152
6.3. Evolution financière 2023 à 2027.....	153
6.4. Avoirs des fonds spéciaux.....	161
6.5. Dépenses des fonds spéciaux.....	162
6.6. LUXEOSys.....	164
6.6.1. Cadre légal.....	164
6.6.2. Situation financière.....	165
6.6.3. Budget adapté.....	167
6.6.4. Coût prévisionnel.....	168
6.6.5. Engagements internationaux (OTAN).....	168
6.6.6. Changement du lanceur du satellite.....	169



Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 ont été transmis à la Cour des comptes pour avis par dépêche de M. le Président de la Chambre des députés. Cette demande s'inscrit dans le cadre de la fonction consultative que la Cour est appelée à exercer à la demande de la Chambre.

Le présent avis de la Cour des comptes contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat et des éléments clés du projet de budget des recettes et des dépenses ainsi que de la dette publique. Par ailleurs une analyse publiée dans un avis antérieur concernant l'impact économique du changement climatique à moyen et à long terme a été actualisée.

La programmation pluriannuelle pour la période 2023-2027 prévoit un déficit important au niveau de l'administration centrale et un solde négatif conséquent de l'administration publique. Ces déficits récurrents mèneront inévitablement à une hausse de la dette publique.

Ainsi, sur base des prévisions retenues dans le projet sous rubrique, l'encours de la dette de l'Etat central continue à augmenter de quelque 7.046,91 millions d'euros, voire de 40,84% au cours de la période 2023-2027. Cette évolution fait suite au recours massif par l'Etat à l'emprunt ces quinze dernières années de sorte que la dette de l'administration publique par rapport au PIB a triplé sur cette période.

L'accroissement de la dette publique ainsi que la hausse des taux d'intérêt s'accompagnent d'une augmentation considérable de la charge d'intérêts. Le coût lié au service de la dette publique augmenterait de 125 millions d'euros en 2022 à 502 millions d'euros en 2027. La Cour avait déjà soulevé dans ses avis antérieurs que le recours massif à l'emprunt encouragé par des taux d'intérêt très bas allait avoir des effets négatifs sur la charge d'intérêts, les remboursements de ces emprunts devant se faire par la contraction de nouveaux emprunts à des taux d'intérêt plus élevés.

La Cour ne peut que réitérer sa mise en garde contre une dette publique trop élevée qui risque de mettre en péril la soutenabilité à moyen terme des finances publiques et de trop restreindre la marge de manœuvre de l'Etat pour réaliser les investissements nécessaires pour le futur du pays et de ses habitants.

Dans ce contexte, la Cour ne peut qu'encourager la mise en place de mesures d'économie budgétaire telle qu'annoncée par le ministre des Finances. Elle constate néanmoins que le présent projet de budget ne fait pas encore état de telles mesures. L'amélioration du déficit de l'administration centrale par rapport aux prévisions incluses dans la note au formateur d'octobre 2023 est due essentiellement à une évolution plus favorable des recettes que celle

prévue en octobre 2023. Dès lors la Cour est d'avis qu'il importe de détailler ces mesures et les économies à réaliser.

1. Perspectives économiques

Dans ce qui suit, la Cour esquisse les prévisions macroéconomiques estimées par les organismes nationaux et internationaux compétents.

1.1. Contexte international et européen

Le projet de budget présenté à la Chambre des députés en date du 6 mars 2024 s'inscrit dans un contexte économique qui demeure volatile en dépit de quelques signes encourageants se profilant à l'horizon.

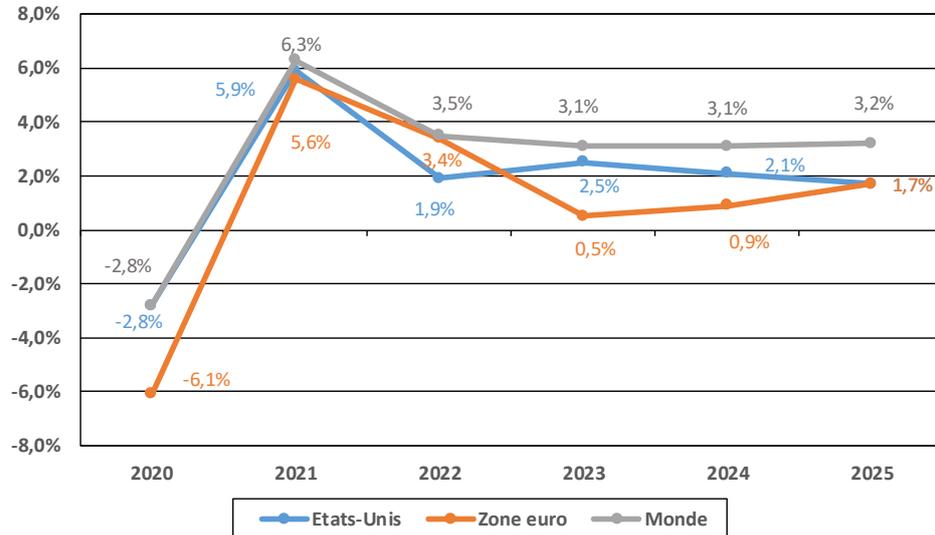
En effet, suite à un début de décennie marqué par une succession de crises – la pandémie de COVID-19, la guerre en Ukraine, la crise de l'énergie ainsi que l'augmentation du coût de la vie et des taux d'intérêt liée à une forte inflation – la croissance mondiale en 2023 s'est avérée résiliente dans la mesure où les pressions inflationnistes se sont atténuées plus vite que prévu sous l'effet notamment du resserrement des politiques monétaires¹.

Ainsi, à l'occasion de la mise à jour de ses perspectives de l'économie mondiale en janvier 2024, le FMI a revu à la hausse ses prévisions de croissance. Selon celles-ci, la croissance mondiale se stabiliserait à 3,1% en 2023 et 2024 pour s'établir à 3,2% en 2025.

Aux Etats-Unis, elle devrait passer de 2,5% en 2023 à 2,1% en 2024 avant de décliner à 1,7% en 2025 en raison d'un ralentissement de la demande imputable aux effets décalés du durcissement de la politique monétaire, au rééquilibrage des finances publiques et à une atténuation de la pénurie de main d'œuvre.

Dans la zone euro, après un repli de l'activité à 0,5% en 2023, principalement engendré par le déclenchement de la guerre en Ukraine et le resserrement des conditions monétaires, la croissance devrait remonter à 0,9% en 2024 et à 1,7% en 2025 sous l'impulsion d'un redémarrage de l'activité porté par une augmentation de la consommation des ménages induite par la diminution progressive de l'inflation.

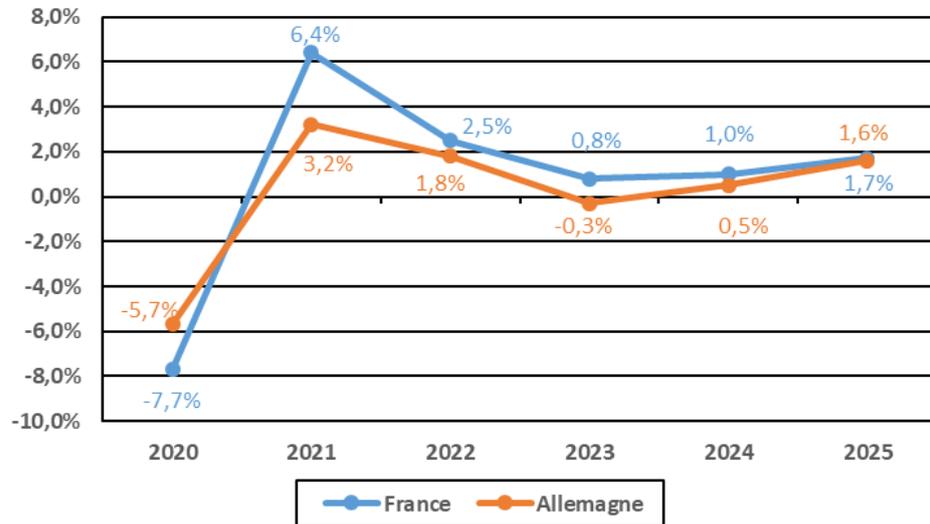
¹ FMI : Mise à jour des perspectives de l'économie mondiale, janvier 2024

Graphique 1 : Evolution du PIB en volume – Etats-Unis vs Zone euro

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

Cette tendance s'observe également en France et en Allemagne. Les deux contributeurs majeurs de l'économie de la zone euro ont subi une baisse significative de leur croissance en 2023 avant un infléchissement prévu en 2024 et en 2025 où la croissance devrait s'établir à 1,6% en Allemagne, respectivement à 1,7% en France.

A noter que l'économie allemande a connu une croissance négative de -0,3% en 2023 en raison notamment de sa forte dépendance au gaz russe avant le début de la guerre en Ukraine.

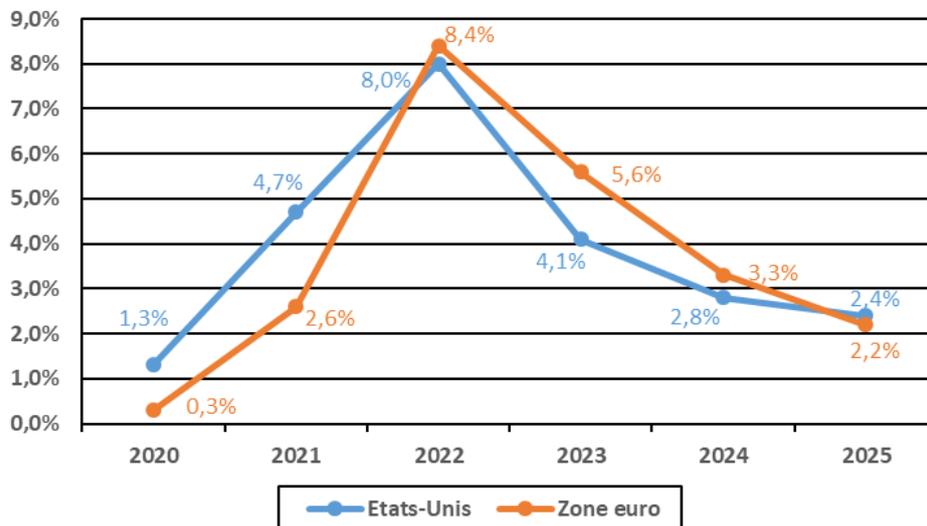
Graphique 2 : Evolution du PIB en volume en France et en Allemagne

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

En ce qui concerne l'inflation, une orientation à la baisse se confirme aux Etats-Unis et dans la zone euro où la désinflation progresse à un rythme soutenu.

Aux Etats-Unis, après avoir atteint un pic de 8,0% en 2022, l'inflation est passée à 4,1% en 2023 avant de s'établir à 2,8% en 2024 pour décroître à 2,4% en 2025.

Au sein de la zone euro, cette tendance est encore plus prononcée puisque l'inflation est passée de 8,4% en 2022 à 5,6% en 2023 pour s'établir à 3,3% en 2024 et à 2,2% en 2025 et ainsi se rapprocher de l'objectif de 2% que s'est fixé la Banque centrale européenne.

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

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

Ces prévisions sont toutefois teintées d'une grande part d'incertitude et sont susceptibles d'évoluer à la hausse comme à la baisse.

Parmi les facteurs passibles d'entraîner une hausse des prévisions de croissance, il y a lieu de citer :

- Une désinflation plus rapide que prévu aboutissant à un assouplissement de la politique monétaire des banques centrales.
- Le maintien des dispositifs d'aide budgétaire au sein des grandes puissances économiques.
- L'accélération de la reprise économique chinoise.

Les principaux risques à court terme qui pourraient induire une révision à la baisse des prévisions de croissance sont les suivants :

- Une exacerbation des tensions géopolitiques autour des conflits en Ukraine ou au Moyen-Orient se traduisant par des perturbations sur les marchés de l'énergie.
- La survenance de chocs climatiques extrêmes tels que des inondations ou de longues vagues de sécheresse pourraient provoquer une flambée des prix de denrées alimentaires et relancer l'inflation au niveau mondial.
- Un affaissement plus lent que prévu de l'inflation.
- Une reprise économique chinoise peu soutenue.

1.2. Prévisions économiques pour le Luxembourg

Selon la commission européenne², dans la foulée d'une année 2023 marquée par une croissance timide dans la zone euro et par une récession économique au Luxembourg - principalement imputable à une contraction des services financiers et du secteur de la construction - un redressement de l'activité économique est escompté au Luxembourg.

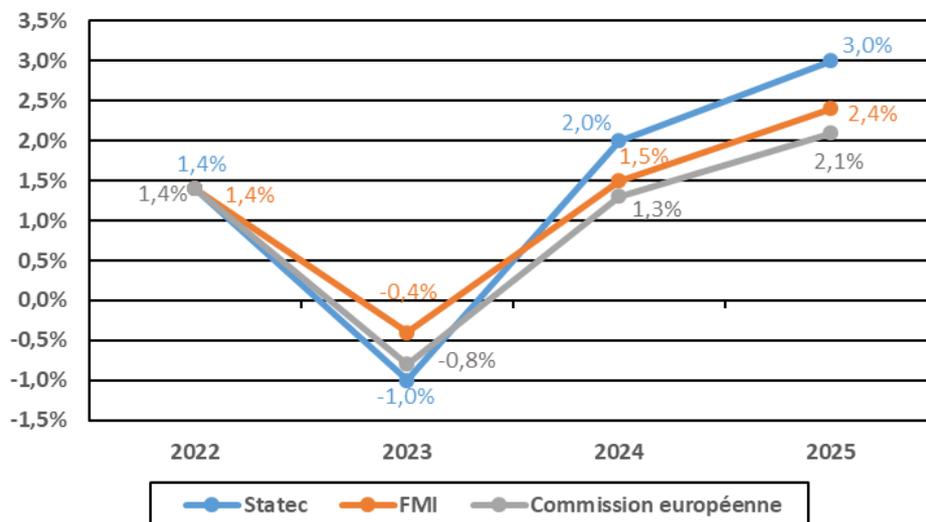
En effet, d'après les estimations du projet de budget 2024, la croissance du PIB s'établira à 2% en 2024. Cette croissance sera portée par un rebond de la consommation privée stimulée par le reflux des pressions inflationnistes, par l'augmentation des salaires, par la diminution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, par les mesures gouvernementales de soutien aux ménages et aux entreprises (« Energiedesch », « Solidaritéitspak » 1.0, 2.0 et 3.0) et par l'assouplissement des conditions de financement.

En 2025, cette tendance devrait s'accroître avec une croissance estimée à 3%, sous l'effet là encore d'un essor de la consommation privée dynamisée par la poursuite de la désinflation et, par ailleurs, du desserrement monétaire propice à la relance du secteur financier et de la construction.

A noter qu'en parallèle à ce scénario central, le Statec a esquissé deux scénarios alternatifs sur la progression du PIB à l'occasion de la publication de sa note de conjoncture 2-2023 :

- un scénario défavorable en cas de durcissement des conditions de crédit selon lequel la croissance déclinerait à 0,7% en 2024 ;
- un scénario favorable qui tablerait sur une croissance de 3,2% en 2024 qui suppose que les consommateurs aient davantage recours à l'épargne accumulée pendant la pandémie.

² European Commission, European Economic Forecast, Winter 2024, Institutional paper 268, février 2024

Graphique 4 : Evolution du PIB en volume – Luxembourg

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

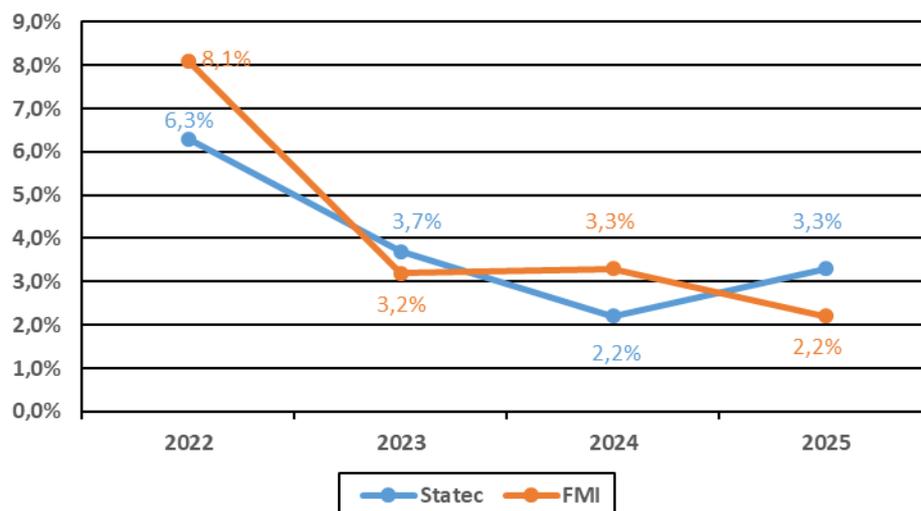
Les institutions internationales semblent privilégier des scénarios moins optimistes dans l'établissement de leurs prévisions de croissance pour le Luxembourg. En effet, le FMI prévoit une croissance de 1,5% en 2024 et de 2,4% en 2025, alors que la Commission européenne se montre davantage pessimiste en tablant sur une croissance de 1,3% en 2024 et de 2,1% en 2025.

Ces institutions redoutent notamment une exacerbation des tensions géopolitiques (au Proche-Orient / entre l'Europe et la Russie / entre les Etats-Unis et la Chine / entre la Chine et Taïwan) susceptibles d'entraîner des perturbations sur le marché de l'énergie et sur les chaînes d'approvisionnement qui aboutiraient à des poussées inflationnistes asphyxiantes pour la croissance mondiale et pour la croissance de l'économie luxembourgeoise.

En ce qui concerne l'inflation, celle-ci devrait s'atténuer de façon significative au sein de la zone euro. Cette tendance s'observe également au Luxembourg sous l'impulsion d'une diminution des prix de l'énergie, des produits alimentaires et des services.

Selon les projections du FMI, l'inflation s'établirait, en moyenne, à 3,3% en 2024 et à 2,2% en 2025.

Les prévisions du projet de budget 2024 tablent sur une diminution de l'inflation à 2,2% en 2024 suivie d'un rebond à 3,3% en 2025 imputable à l'abandon du bouclier tarifaire sur les prix de l'énergie.

Graphique 5 : Indice des prix à la consommation – Luxembourg

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

Pour rappel, les mesures gouvernementales de soutien à la consommation (« Energiedesch », « Solidaritétspak » 1.0, 2.0 et 3.0), en particulier le bouclier tarifaire sur le prix du gaz et de l'électricité, ont permis de contenir l'inflation au Luxembourg en 2023 et en 2024.

Selon le Statec, la levée de ces mesures au 1^{er} janvier 2025 entraînerait une augmentation du prix du gaz et de l'électricité de respectivement 17% et 60%, ce qui expliquerait la remontée de l'inflation à 3,3% en 2025.

Toutefois, le gouvernement plancherait actuellement sur une période de « phasing out » pendant laquelle tout ou partie de ces mesures seraient prolongées au-delà du 1^{er} janvier 2025, ce qui serait susceptible d'atténuer l'inflation en 2025.

Quoi qu'il en soit, le maintien du bouclier sur le prix de l'énergie en 2024 devrait permettre de contenir l'inflation jusqu'à la fin de 2024. A cet effet, les prévisions sur l'évolution de l'inflation au Luxembourg pour 2024 semblent plausibles.

Néanmoins, le contexte global imprégné d'incertitudes ne confère aucune garantie quant à l'achèvement de ces prévisions.

En particulier, l'exacerbation des tensions géopolitiques, les risques climatiques et la volatilité de l'environnement macroéconomique sont susceptibles de faire basculer l'équilibre des risques vers des résultats moins favorables.

A cet effet, la Cour est d'avis qu'il convient d'aborder ces estimations avec circonspection et estime qu'il serait utile de privilégier des scénarii prévisionnels précautionneux dans le cadre de l'exécution du budget sous revue.

1.3. Indicateurs de récession

Afin de pouvoir prendre des décisions fondées, il est impératif d'avoir un aperçu sur l'économie du pays. L'activité économique d'un pays est, le plus souvent, mesurée par le produit intérieur brut en volume, ci-après PIB en volume, donc la production intérieure brute à prix constants. C'est l'Institut national de la statistique et des études économiques, ci-après Statec, qui est en charge de la publication des données sur le PIB en volume au Luxembourg. La variation trimestrielle du PIB en volume sert comme outil d'analyse de la conjoncture du Luxembourg.

Généralement, c'est le PIB en volume, plus précisément la variation trimestrielle du PIB en volume, qui sert comme indicateur d'une récession. Si, pour au moins deux trimestres consécutifs, la variation trimestrielle du PIB en volume est négative, il est question d'une récession technique³.

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 trimestre⁴. Il importe de préciser que les chiffres sur le PIB font continuellement objet de révisions. Une fois que de nouveaux chiffres sur le PIB sont publiés, ces chiffres sont provisoires. Il ne s'agit donc que d'une première estimation du PIB. Avec le temps, plus de données sont disponibles et des mises-à-jour des chiffres du PIB sont publiées. De ce fait, avant que les chiffres sur le PIB ne soient définitifs, ils ont parcouru plusieurs cycles de révisions.

Le Conseil économique et social a même plaidé pour « l'adoption d'un système d'échelle de confiance (« feu tricolore ») reflétant le degré de révision future possible du niveau de chaque publication du PIB par le Statec, par exemple « rouge » pour les premières estimations jusqu'en t+9 mois, « orange » en t+21, « vert » en t+45 »⁵.

Pour illustrer les implications des révisions, on peut citer les révisions de mars 2024 comme exemple. La variation trimestrielle du PIB en volume, publiée par le Statec en date du 7 décembre 2023, était de 0,85% pour le premier trimestre 2023, de -0,19% pour le deuxième trimestre 2023 et de -0,14% pour le troisième trimestre 2023⁶. Ainsi, une récession technique avait été déclenchée, puisque, pour deux trimestres consécutifs, la variation trimestrielle était négative.

³ Insee, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2129>, consulté le 13.02.2024.

⁴ Bulletin BCL 2023/2 de la Banque centrale du Luxembourg.

⁵ Conseil économique et social (2023). Evolution économique, sociale et financière du pays 2023. Principales recommandations issues des Avis du CES de la mandature législative 2018-2023 (14.10.18-08.10.23), page 6.

⁶ Statec. Communiqué de presse du 07.12.2023. PIB en volume pour le 3^e trimestre 2023 : -0,1% par rapport au trimestre précédent.

Or, en date du 8 mars 2024, des révisions des chiffres pour les trois premiers trimestres 2023 ainsi que la première estimation pour le quatrième trimestre 2023 ont été publiées par le Statec. La mise-à-jour des données montre les variations trimestrielles suivantes : 0,60% pour le premier trimestre 2023, 0,16% pour le deuxième trimestre 2023, -1,36% pour le troisième trimestre 2023 et 0,02% pour le quatrième trimestre 2023⁷. Suite à la mise-à-jour, la récession technique n'est plus déclenchée.

Considérant que le délai de publication de données définitives sur le PIB est long, il est important de considérer d'autres indicateurs de récession pour pouvoir détecter prématurément des récessions et, le cas échéant, agir adéquatement.

Dans ce qui suit, la Cour présente une sélection d'indicateurs de récession développés récemment, à considérer par les décideurs politiques pour une analyse prompte de la situation économique du pays.

1.3.1. Un indicateur synthétique de conjoncture

Un analyste de la Banque centrale du Luxembourg, ci-après BCL, a développé son propre indicateur synthétique de conjoncture pour le Luxembourg qui fournit une indication de l'évolution du PIB en volume, avec un certain temps d'avance sur la publication des premières estimations du PIB en volume par le Statec⁸.

Eu égard à la disponibilité des données et l'absence de révisions des chiffres, cet indicateur est stable et disponible presque sans délai. Cet indicateur est 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 »⁹.

L'avantage de cet indicateur est qu'il est spécifiquement conçu pour le Luxembourg et 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. Cet indicateur prend donc en considération les caractéristiques atypiques de l'économie luxembourgeoise¹⁰.

⁷ Statec. Communiqué de presse du 08.03.2024. PIB en volume pour le 4^e trimestre 2023 : 0,0% par rapport au trimestre précédent.

⁸ Bulletin BCL 2023/2 de la Banque centrale du Luxembourg.

⁹ Bulletin BCL 2023/2 de la Banque centrale du Luxembourg, page 5.

¹⁰ Pour une description des étapes de calcul de l'indicateur et une présentation en détail ainsi qu'une interprétation de l'indicateur synthétique de conjoncture, voir Bulletin BCL 2023/2 de la BCL.

1.3.2. Un indicateur basé sur le taux de chômage

L'indicateur de récession Sahm, développé par l'économiste Claudia Sahm¹¹, est un indicateur qui est basé sur un seul jeu de données, à savoir le taux de chômage mensuel. Cet indicateur est un outil pour détecter les premiers signes d'une récession. L'indicateur de récession Sahm s'est montré très apte à prévoir les périodes de récessions aux Etats-Unis¹².

Sachant que les données sur le taux de chômage sont disponibles dans un délai très court, cet indicateur est un indicateur en temps réel. Les données sur le marché de travail, à savoir le nombre de demandeurs d'emploi résidents disponibles et les chiffres sur l'emploi national, ingrédients pour le calcul du taux de chômage, sont disponibles dans un délai d'un mois après la fin du mois auquel les chiffres se rapportent. Tout comme les données sur le PIB, les chiffres sur le marché de travail peuvent faire objet de révisions, mais l'ampleur n'est pas la même. Les révisions sont beaucoup moins fréquentes et moins systématiques.

Ainsi, l'avantage de l'indicateur de récession développé par Sahm est qu'il est possible d'avoir un aperçu sur les conditions économiques du pays, avant que les chiffres sur le PIB ne soient publiés. De plus, puisque le taux de chômage est moins souvent révisé, cet indicateur donne une image de la situation macroéconomique plus instantanée et fiable que la variation trimestrielle du PIB. Cet indicateur est donc un outil de veille de la situation macroéconomique et permet d'anticiper une récession éventuelle.

L'indicateur de Sahm compare le taux de chômage à sa valeur minimale sur les douze derniers mois. Plus précisément, l'indicateur utilise un taux de chômage moyen sur trois mois pour les calculs de l'indicateur. La moyenne sur trois mois est utilisée pour lisser une éventuelle variation mensuelle aléatoire. Utiliser le taux minimal sur les douze mois précédents comme valeur de référence a le but de prendre en compte des changements structurels. Le taux de chômage est un des indicateurs clés du marché de travail et de l'économie en général. La logique est basée sur un effet multiplicateur, dès que le taux de chômage augmente, cela a un effet d'entraînement et signale que la situation économique commence à se détériorer.

¹¹ Le chapitre « Direct stimulus payments to individuals » dans « Recession ready: Fiscal policies to stabilize the American economy », rédigé par Claudia Sahm, présente, pour la première fois, ce nouvel indicateur qui peut détecter une récession prématurément à l'aide du taux de chômage. Dans ce chapitre, Claudia Sahm propose des paiements automatiques de relance aux particuliers, si une récession s'annonce, pour garantir que les mesures de relance atteignent l'économie le plus rapidement possible. Le but est d'augmenter le pouvoir d'achat des gens et d'ainsi stabiliser la demande. De cette façon, ces paiements forfaitaires agissent comme réponse efficace à une récession. Boushey, H., Nunn, R., & Shambaugh, J. (2019). Recession ready: Fiscal policies to stabilize the American economy. Washington, DC : Brookings.

¹² Pour les Etats-Unis, l'indicateur de Sahm est disponible sur le site de la section de St. Louis de la Réserve fédérale. <https://fred.stlouisfed.org/release?rid=456>, consulté le 29.02.2024.

De ce fait, la règle de Sahm signale le début d'une récession lorsque la moyenne mobile sur trois mois du taux de chômage augmente de 0,50 point de pourcent ou plus par rapport à sa valeur minimale des douze mois précédents¹³.

Le graphique 6 présente l'indicateur de Sahm pour le Luxembourg de janvier 2007 à janvier 2024. La courbe bleue montre le taux de chômage mensuel et la courbe orange l'indicateur de Sahm. Si la courbe orange dépasse la ligne jaune, qui indique la valeur de référence de 0,50 point de pourcent, les chiffres suggèrent que le Luxembourg entre en récession. Pour la période de janvier 2007 à janvier 2024, la règle de Sahm a été déclenchée quatre fois pendant des durées de six à seize mois. Les barres grises indiquent des périodes de récession technique, donc des périodes dans lesquelles la variation trimestrielle du PIB en volume est négative pour au moins deux trimestres consécutifs. L'indicateur de récession Sahm est capable de détecter toutes les périodes de récession technique, sauf une, celle de 2022. Ainsi, cet indicateur peut être utile pour la surveillance de la situation macroéconomique du Luxembourg.

1.3.3. Un indicateur basé sur la notion « fear of unemployment »

Une autre méthode pour détecter les premiers signes d'une récession est d'utiliser des données qualitatives, qui sont disponibles dans des délais très courts, au lieu d'utiliser des données quantitatives. Les données qualitatives ne font pas objet de révisions, un avantage par rapport au PIB ou au taux de chômage.

Une étude récente propose une méthode de détection d'une récession qui prédit les premiers signes d'une récession plus tôt que les indicateurs basés sur le taux de chômage ou sur le PIB¹⁴. Les auteurs de l'étude proposent de se baser sur des données qualitatives comme les enquêtes auprès des entreprises et des consommateurs de la Commission européenne¹⁵. Les résultats des enquêtes sont souvent publiés dans des délais assez courts et ne font pas l'objet de révisions.

La crainte du chômage (« fear of unemployment »)¹⁶ peut être utilisée pour détecter une récession. La crainte du chômage est basée 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'Union européenne et des pays candidats¹⁷. Pour le

¹³ Claudia Sahm a publié un guide détaillé sur comment l'indicateur est calculé : <https://stayathomemacro.substack.com/p/the-sahm-rule-step-by-step>, consulté le 06.03.2024.

¹⁴ Blanchflower, D. G., & Bryson, A. (2023). The Sahm rule and predicting the Great Recession across OECD countries. *National Institute Economic Review*, 264, 8-58.

¹⁵ Business and consumer surveys de la Commission européenne. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/business-and-consumer-surveys_en, consulté le 04.03.2024.

¹⁶ Blanchflower, D. G., & Bryson, A. (2023). The Sahm rule and predicting the Great Recession across OECD countries. *National Institute Economic Review*, 264, 8-58.

¹⁷ Tous les questionnaires nationaux peuvent être téléchargés sur le site de la Commission européenne. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/business-and-consumer-surveys/methodology-business-and-consumer-surveys/national-questionnaires_en, consulté le 04.03.2024.

Luxembourg, c'est la BCL qui mène l'enquête auprès des consommateurs¹⁸. La crainte du chômage est calculée sur base des réponses à la question 7 du questionnaire de l'enquête harmonisée des consommateurs¹⁹.

Le graphique 7 montre la crainte du chômage en orange et le taux de chômage en bleu pour le Luxembourg de janvier 2007 à janvier 2024. Les barres grises indiquent des périodes de récession technique. La crainte du chômage a augmenté brusquement entre septembre 2008 et décembre 2008 et entre mars 2020 et avril 2020. Une augmentation moins brusque, mais plus persistante peut être observée entre 2011 et 2013. Un pic récent peut être observé en décembre 2021, suivi de pics en mars 2022 et septembre 2022.

Suivant la logique de calcul de l'indicateur de récession de Sahm, la Cour propose un indicateur de récession basé sur la crainte de chômage, similaire à celui de Blanchflower et Bryson²⁰. La moyenne mobile sur trois mois de la crainte du chômage, avec le but de lisser des anomalies temporaires, est comparée à la valeur minimale de la moyenne sur trois mois de la crainte du chômage des douze mois précédents. Si la différence entre les deux valeurs dépasse les 10 points, cela peut montrer des premiers signes d'une récession.

Le graphique 7 montre l'indicateur de récession crainte de chômage (en jaune) pour le Luxembourg et sa valeur de référence de 10 points (en rouge) de janvier 2007 à janvier 2024. Comparé à l'indicateur de Sahm, l'indicateur de la crainte du chômage semble montrer les premiers signes d'une récession plus tôt. L'indicateur de Sahm a par exemple été déclenché en janvier 2009²¹ tandis que l'indicateur de la crainte du chômage a déjà été déclenché en septembre 2008²². La récession technique a commencé au deuxième trimestre 2008. Aussi bien l'indicateur de Sahm, que l'indicateur de récession crainte du chômage ont montré qu'une récession s'annonçait autour de 2012/2013, alors qu'une récession technique n'avait pas été déclenchée.

Il s'ensuit que l'indicateur de la crainte du chômage est également utile pour détecter les premiers signes d'une récession. La Cour tient à relever que, afin de valider cet indicateur de récession basé

¹⁸ Le questionnaire de l'enquête auprès des consommateurs, diffusé auprès des ménages par la BCL, peut être consulté sur le site de la Commission européenne. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/business-and-consumer-surveys/methodology-business-and-consumer-surveys/national-questionnaires_en#luxembourg, consulté le 04.03.2024.

¹⁹ Blanchflower, D. G., & Bryson, A. (2023). The Sahm rule and predicting the Great Recession across OECD countries. *National Institute Economic Review*, 264, 8-58.

²⁰ Dans leur étude, Blanchflower et Bryson prennent la valeur minimale de la crainte du chômage de 2007 comme valeur de référence. Dès que la crainte de chômage dépasse cette valeur minimale de 10 points, une récession s'annonce. Comme alternative pour cette valeur de référence, ils proposent d'utiliser une moyenne historique d'avant 2008. Blanchflower, D. G., & Bryson, A. (2023). The Sahm rule and predicting the Great Recession across OECD countries. *National Institute Economic Review*, 264, 8-58.

²¹ Cela signifie que la moyenne mobile sur trois mois du taux de chômage est, en janvier 2009, au moins 0,50 point de pourcentage plus élevée que sa valeur minimale sur les douze mois précédents. En effet, en janvier 2009, la moyenne mobile sur trois mois a dépassé de 0,61 point de pourcentage sa valeur minimale de décembre 2007 à décembre 2008.

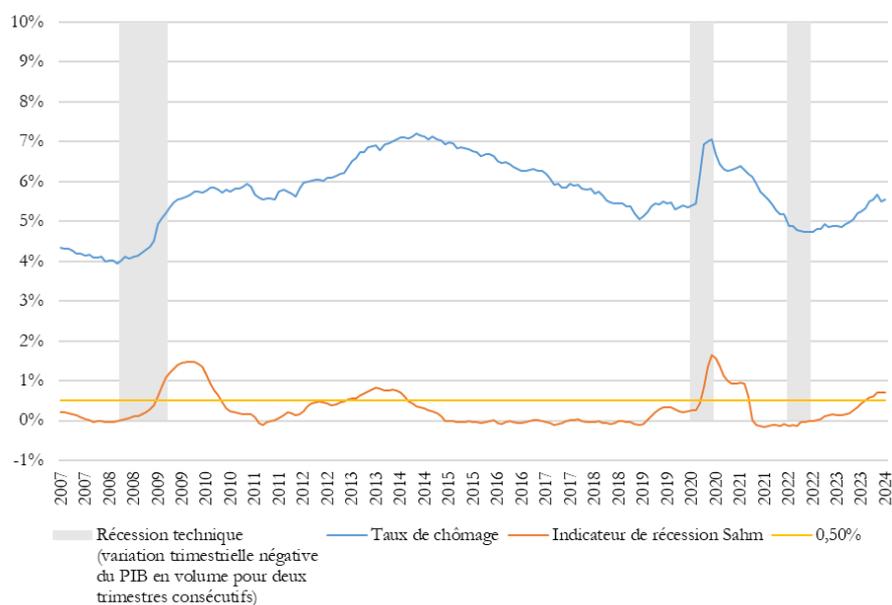
²² En septembre 2008, l'indicateur de la crainte du chômage est de 12,0 points. Cela signifie que la moyenne mobile sur trois mois de septembre 2008 (27,1) dépasse de 12,0 points sa valeur minimale des douze mois précédents (15,1). Les dépassements au-delà de 10 points signalent qu'une récession pourrait s'annoncer.

sur la crainte de chômage et de tirer des conclusions sur son efficacité, des analyses plus approfondies sont nécessaires qui vont au-delà de la portée du présent avis.

L'avantage de ces trois indicateurs est qu'ils sont disponibles quasiment instantanément, tandis que les chiffres sur le PIB sont publiés avec un retard non négligeable. De plus, les calculs sont assez simples et les séries de données utilisées sont compréhensibles, facteurs qui garantissent une transparence élevée.

Au vu de ce qui précède, 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.

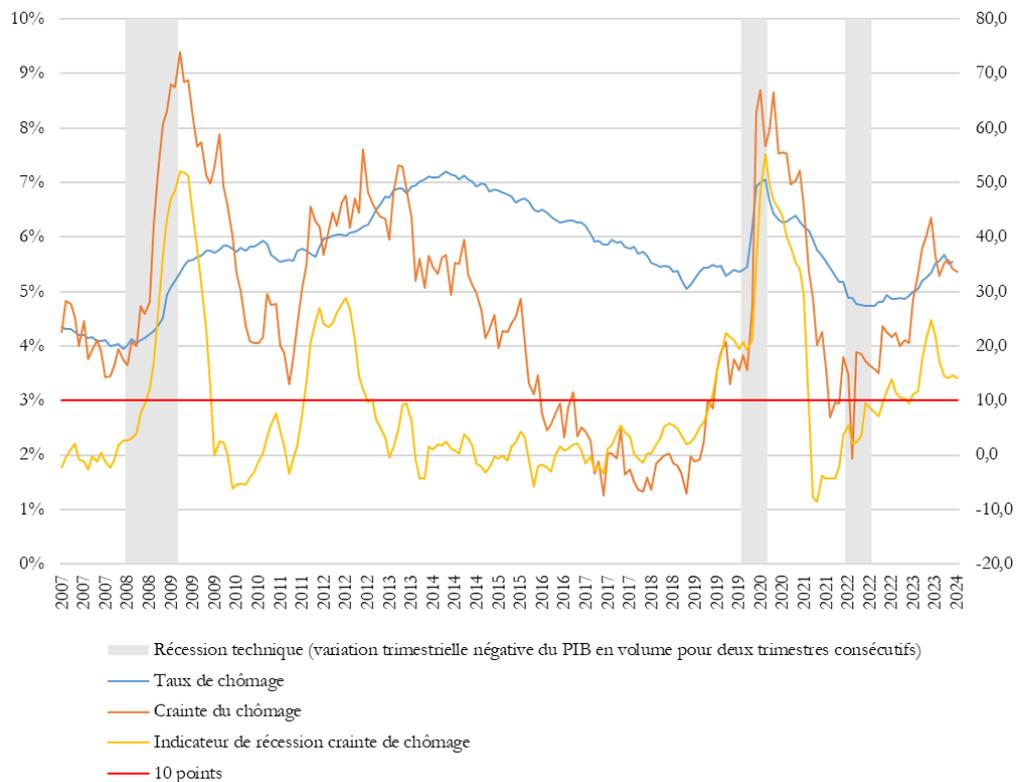
Graphique 6 : Indicateur de récession Sahn pour le Luxembourg de janvier 2007 à janvier 2024



Les chiffres sur le PIB en volume pour l'année 2023 sont provisoires et sont susceptibles d'être révisés. La prévision du PIB en volume pour le premier trimestre 2024 n'est pas encore disponible au moment de la rédaction du présent avis. Pour le PIB en volume et le taux de chômage, les données désaisonnalisées sont utilisées.

Source chiffres : Statec ; graphique et calculs : Cour des comptes.

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



Les chiffres sur le PIB en volume pour l'année 2023 sont provisoires et sont susceptibles d'être révisés. La prévision du PIB en volume pour le premier trimestre 2024 n'est pas encore disponible au moment de la rédaction du présent avis. Pour le PIB en volume et le taux de chômage, les données désaisonnalisées sont utilisées.

Source chiffres : Statec, Commission Européenne ; graphique et calculs : Cour des comptes.

1.4. Décomposition de la valeur ajoutée brute (PIB)

La valeur ajoutée brute par branche permet d'illustrer la contribution relative des différents secteurs à l'activité de l'économie nationale.

Le graphique ci-dessous dépeint la décomposition de la valeur ajoutée brute pour les années 2007 à 2022. Pour les différentes branches d'activité, les principales catégories de la nomenclature d'activités économiques NACE sont exposées.

Pour l'ensemble de la période de référence, les activités financières et d'assurance représentent la part la plus importante de la valeur ajoutée, et donc du PIB. Or, il importe de relever que le poids relatif des activités financières et d'assurance a diminué progressivement de 29,76% en 2007 à 24,25% en 2022.

L'industrie manufacturière, qui, historiquement, a joué un rôle phare dans le développement économique du Luxembourg, mais qui perd en importance depuis des décennies, a connu une baisse au cours de la période de référence. En 2007, cette branche représentait 8,91% de l'économie nationale, tandis qu'elle ne représentait plus que 4,21% en 2022.

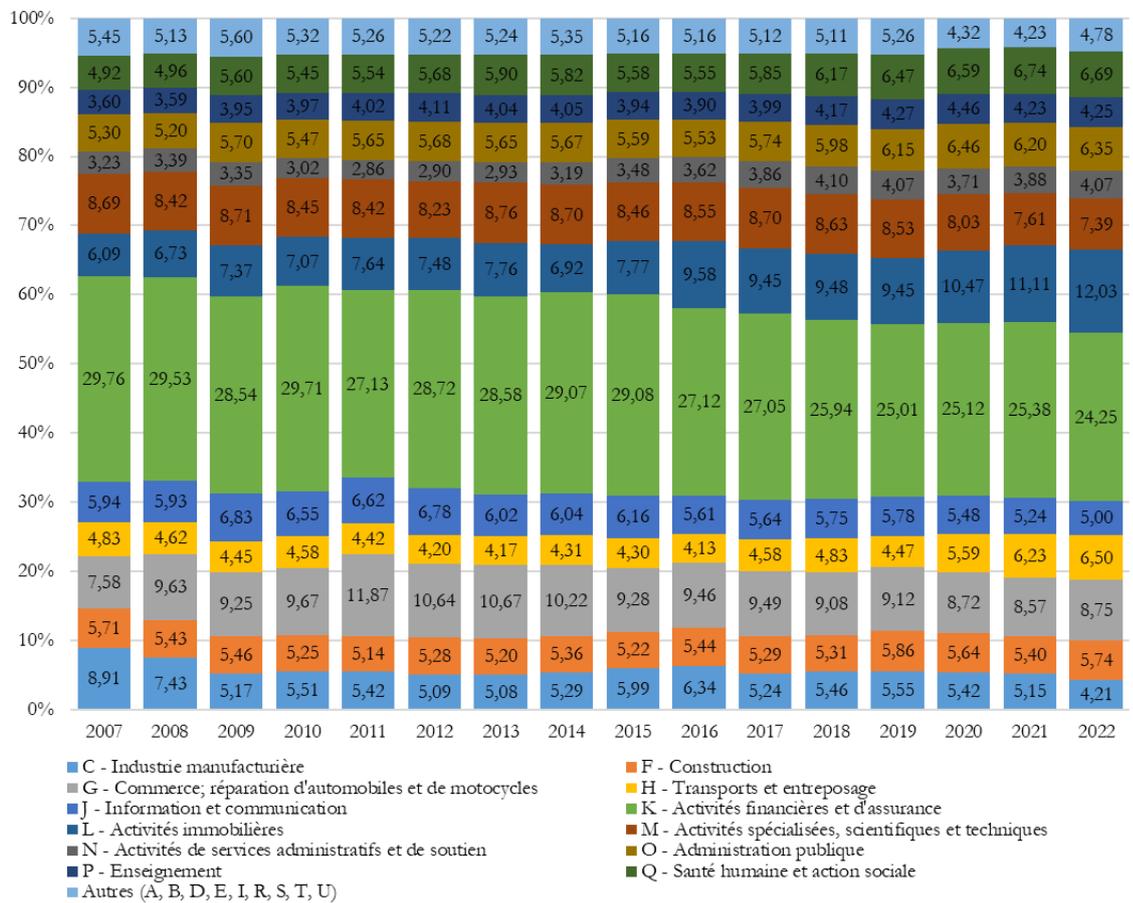
Le PIB de la branche d'activité santé humaine et action sociale a gagné en importance au cours de la période de référence, passant de 4,92% en 2007 à 6,69% en 2022.

Les activités immobilières ont également été en hausse. Alors qu'elles ne représentaient que 6,09% de l'économie en 2007, elles s'élevaient à 12,03% en 2022.

L'évolution du secteur du commerce est plus volatile. De 2007 à 2011, cette branche a gagné en importance dans l'économie nationale pour atteindre 11,87% en 2011, avant de fléchir de façon continue pour ne représenter plus que 8,75% en 2022.

La contribution de la branche d'activité information et communication n'a cessé de progresser de 2007 à 2012, en passant de 5,94% à 6,78%, pour finalement refluer à 5,00% en 2022.

Graphique 8 : Structure de la somme des valeurs ajoutées brutes aux prix de base pour la période 2007 à 2022 (en pourcentage)

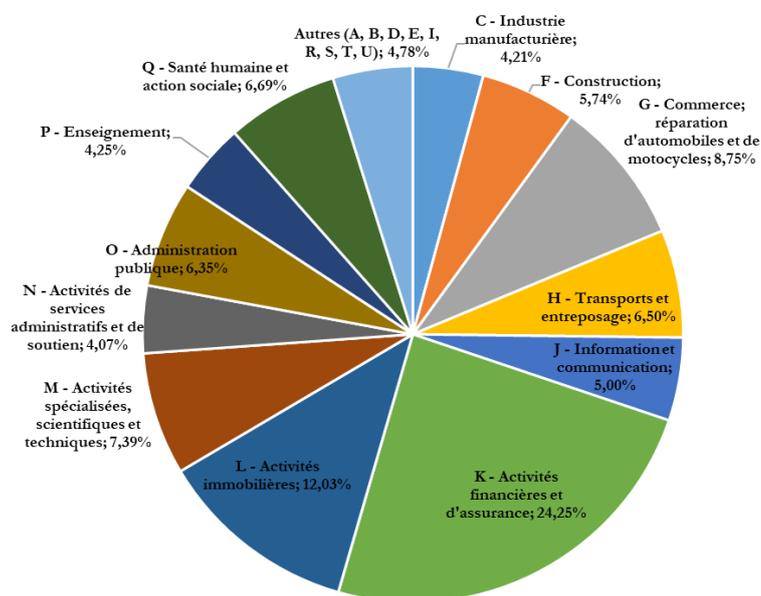


Source chiffres : Statoc ; graphique : Cour des comptes.

En analysant l'année 2022²³ plus en détail, les secteurs qui ont contribué le plus à la valeur ajoutée totale, et donc au PIB, sont les activités financières et d'assurance, suivi des activités immobilières, du commerce, et des activités spécialisées, scientifiques et techniques. Les quatre branches représentent environ la moitié de l'économie nationale, soit 52,41% de la valeur ajoutée totale.

Les secteurs santé humaine et action sociale, transports et entreposage et administration publique représentent chacun un peu plus de 6% de l'économie nationale.

²³ Les données de certaines branches d'activité en 2023 n'étaient pas encore disponibles au moment de la rédaction du présent avis.

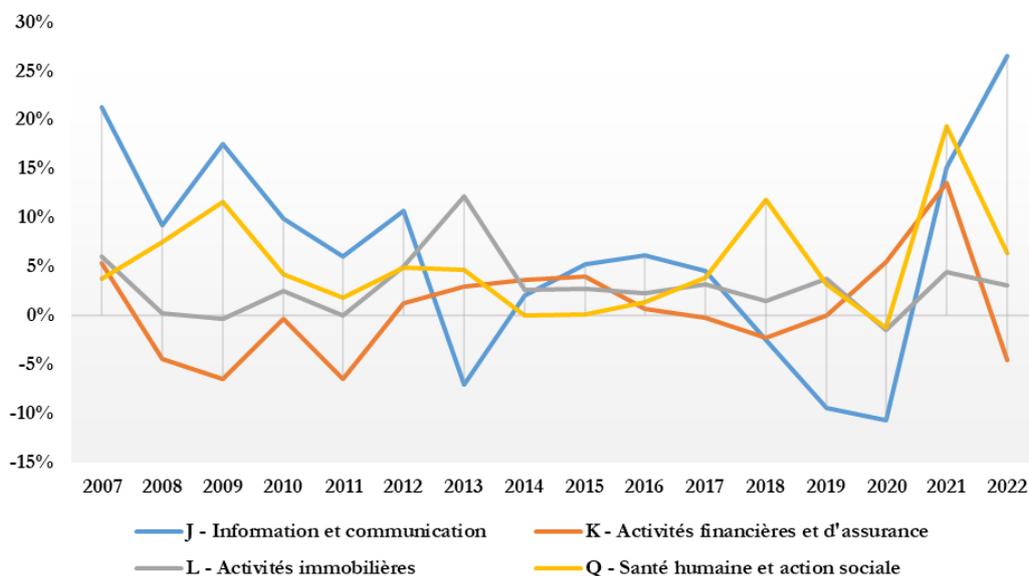
Graphique 9 : Valeur ajoutée brute (en volume) par branche pour 2022

Source chiffres : Statec ; graphique : Cour des comptes.

Il importe de préciser que l'analyse qui précède illustre la contribution relative des différents secteurs à l'activité économique du Luxembourg, sans pour autant refléter l'évolution en termes absolus des différents secteurs.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution de la valeur ajoutée brute pour les activités financières et d'assurance, les activités immobilières, le secteur santé humaine et action sociale et le secteur information et communication.

Graphique 10 : Variation annuelle de la valeur ajoutée brute aux prix de base par branche de 2007 à 2022 (en volume)



Source chiffres : Statec ; graphique : Cour des comptes.

La valeur ajoutée brute des activités financières et d'assurance a dû faire face à une tendance à la baisse suite à la crise économique de 2008/2009 et ce jusqu'en 2013 pour ensuite repartir à la hausse jusqu'en 2016. De 2017 à 2019, le secteur s'est à nouveau contracté avant de connaître un net rebond à partir de 2020. En moyenne, pour la période allant de 2007 à 2022, le secteur des activités financières et d'assurance a connu une croissance annuelle de 0,8%.

Les activités immobilières ont évolué à la hausse sur la période sous revue à l'exception de l'année 2009 et de l'année 2020 marquées par une contraction de la valeur ajoutée brute de -0,30%, respectivement de -1,50%. De 2007 à 2022 la valeur ajoutée brute moyenne du secteur des activités immobilières a progressé de près de 3%.

Le secteur santé humaine et action sociale a connu une progression moyenne de la valeur ajoutée brute en volume de 5,2% entre 2007 et 2022. Suite à la pandémie COVID-19, un pic en 2021 peut être constaté.

La branche information et communication a évolué à la hausse jusqu'en 2018, à l'exception de l'année 2013 où une chute de l'activité est observée. Le développement du secteur s'est affaïssé entre 2018 et 2020 avant de repartir à la hausse depuis lors. A relever qu'en moyenne, cette branche a augmenté de 6,6% de 2007 à 2022.

En conclusion, il ressort de l'analyse ci-dessus que, malgré le fait que le secteur des activités financières et d'assurance demeure le principal contributeur à l'économie grand-ducale, sa part relative par rapport aux autres branches d'activités tend à s'amenuiser.

1.5. Impact économique du changement climatique à moyen et à long terme

1.5.1. Au niveau européen

A l'issue des mises en garde de la communauté scientifique concernant les conséquences du réchauffement planétaire, parmi lesquelles notamment les avertissements du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) depuis 1990²⁴, le Parlement européen a déclaré le 28 novembre 2019 l'urgence climatique en Europe.

L'état d'urgence climatique implique d'une part pour la Commission européenne de devoir veiller à ce que toutes les propositions législatives et budgétaires soient en respect avec l'objectif de l'Accord de Paris adopté en 2015 lors de la 21^e conférence des parties signataires de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)²⁵ dite « COP21 ». D'autre part, les Etats membres doivent s'engager à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050.

Ainsi, la Commission européenne a lancé, un mois après la déclaration d'urgence climatique par le Parlement européen, le pacte vert pour l'Europe (communément désigné par « European Green Deal ») en décembre 2019 englobant un ensemble de mesures ayant pour objectif principal de faire de l'Europe, le premier continent neutre pour le climat à l'horizon de 2050. Le pacte retient une nouvelle politique européenne qui vise une transition écologique juste et inclusive transformant l'Union européenne (UE) en une économie à croissance verte, moderne et compétitive en utilisant de manière efficace les ressources disponibles.

Au moyen de sa première « loi européenne sur le climat » (règlement (UE) 2021/1119) du 30 juin 2021, l'UE s'est définitivement donné dans la législation européenne l'objectif de devenir neutre en carbone à l'horizon 2050 par une réduction nette des émissions de carbone d'au moins 55% d'ici 2030, en comparaison avec les niveaux de 1990.

L'Europe est le continent qui se réchauffe le plus rapidement, selon une évaluation récente de l'Agence européenne pour l'environnement (« AEE » ci-après)²⁶, ce qui emmène à une augmentation

²⁴ En 1990, le GIEC a publié son premier Rapport d'évaluation portant sur une évaluation scientifique de l'évolution du climat et sur les incidences potentielles de cette évolution.

²⁵ La Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) a été signée en 1992 au sommet de la Terre à Rio au Brésil reconnaissant ainsi de manière officielle le phénomène et les enjeux du réchauffement planétaire.

²⁶ EAA (European Environment Agency), Rapport EUCRA No 1/2024 (European climate risk assessment) du 11 mars 2024

rapide des risques climatiques. Il s'agit du premier rapport de l'AEE portant sur une évaluation des risques climatiques dans lequel il apparaît que le réchauffement climatique sur le continent européen a été deux fois plus rapide depuis les années 1980 par rapport à la moyenne globale.

L'AEE estime que certaines régions sont particulièrement exposées aux impacts climatiques dont principalement le sud de l'Europe en termes d'incendies de forêt, de risques de sécheresses, de chaleur extrême et de pénurie d'eau, ainsi que d'inondations dans les régions côtières à faible altitude. L'Europe du Nord doit cependant également s'adapter aux effets climatiques comme l'ont démontré les incendies de forêt en Suède ou encore les inondations dévastatrices de juillet 2021 touchant une partie de l'Europe de l'Ouest dont principalement l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Le rapport avise que les phénomènes climatiques deviendront de plus en plus fréquents et violents indépendamment d'un scénario optimiste de réchauffement climatique, en soulignant que l'Europe n'est pas suffisamment préparée pour affronter la multiplication des aléas naturels. Les vagues de chaleur, les sécheresses, les incendies de forêt et les inondations qui sont une réalité sur le continent aujourd'hui ont désormais atteint des niveaux dangereux qui risquent de prendre une dimension critique et désastreuse d'ici 2100.

Dans l'ensemble, l'AEE a identifié dans son évaluation 36 risques climatiques majeurs pour l'Europe dans cinq domaines différents, à savoir les écosystèmes, l'alimentation, la santé, les infrastructures et l'économie et les finances.

Le risque majeur le plus important ayant été identifié est celui de la chaleur qui a des conséquences sur la santé humaine et principalement sur les personnes qui travaillent à l'extérieur, les personnes âgées et les personnes vivant dans des logements mal construits. Entre autres, les phénomènes climatiques extrêmes augmentent aussi les risques liés aux infrastructures, de sorte qu'il est essentiel de préserver les immeubles et les services indispensables tels que l'énergie, l'eau et les transports.

En termes de risques économiques et financiers, le rapport souligne que les catastrophes naturelles peuvent avoir des répercussions sur les primes d'assurance qui face à la multiplication et à l'ampleur de phénomènes climatiques sont revues à la hausse par les compagnies d'assurances.

En France, des compagnies d'assurances refusent déjà depuis un certain temps de couvrir des personnes privées, des exploitants de campings, des restaurateurs, et même certaines communes du littoral qui se trouvent tous sans assurances dans des zones à haut risque d'inondation sur la façade méditerranéenne. Dès lors, multiples demandeurs d'assurances essayent de convaincre

les assureurs de reprendre leur contrat d'assurance en augmentant leurs efforts de prévention par des travaux de renforcement de leur habitation afin de limiter leur risque d'exposition.

L'Association des Maires de France (AMF) estime qu'environ 1.500 communes en France sont touchées par le refus de couverture ou par une hausse importante des tarifs et des franchises de la part des assureurs²⁷.

A l'échelle mondiale, de nombreux assureurs refusent de couvrir le risque d'incendie comme par exemple aux Etats-Unis, en Californie et en Floride. Pareille situation est observée en Australie concernant la couverture des risques liés à l'élévation progressive du niveau de la mer.

En plus, les aléas naturels constituent une menace pour les avoirs immobiliers et les prêts hypothécaires. L'augmentation des catastrophes majeures menace d'impacter de la même manière les dépenses publiques et le coût des crédits. Dans ce sens, l'AEE estime que les pertes économiques engendrées par les seules inondations côtières risquent de dépasser un milliard d'euros par an²⁸.

A cet égard, l'agence européenne met en exergue que les politiques et les mesures d'adaptation au changement climatique prises en Europe restent insuffisantes et manquent de réactivité face à l'augmentation rapide de ces effets climatiques.

L'action urgente et immédiate des décideurs politiques européens et nationaux en termes d'adaptation moyennant une collaboration plus étroite entre les Etats membres et l'adoption de politiques et de mesures d'adaptation efficaces s'avèrent indispensables afin d'éviter des conséquences néfastes pour l'Europe.

Par ailleurs, dans son rapport, l'AEE souligne l'importance des instruments de solidarité européens tels que le Fonds de solidarité de l'Union européenne (« FSUE »). A rappeler que ce Fonds a, entre autres, comme objectif de fournir une assistance financière aux pays de l'Union européenne confrontés à des catastrophes naturelles majeures. L'AEE met en garde que la multiplication des risques climatiques pourrait compromettre la viabilité du FSUE.

A ce titre figurent les inondations extrêmes survenues le 14 et 15 juillet 2021 en Europe de l'Ouest. La catastrophe a été considérée comme étant l'événement le plus extrême ayant eu lieu dans la région depuis au moins 20 ans générant un coût financier de 38 milliards d'euros avec seulement 30% de biens assurés²⁹.

²⁷ Le Monde, Article « Climat : des communes lâchées par leur assureur » du 1er mars 2024

²⁸ EAA (European Environment Agency), Rapport EUCRA No 1/2024 (European climate risk assessment) du 11 mars 2024

²⁹ D'Letzebuurger Land, Article « Les assureurs face au changement climatique » du 8 juillet 2022

Le gouvernement fédéral allemand avait alors évalué ses dommages à hauteur d'environ 30 milliards d'euros. Le pays a ainsi fait appel au FSUE pour solliciter l'obtention d'une aide financière, tout comme le Luxembourg, la Belgique, les Pays-Bas et l'Autriche, tous pareillement touchés par les inondations.

En date du 14 décembre 2022, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont décidé de mobiliser au titre du FSUE une aide financière d'environ 707,6 millions d'euros à la suite des inondations de juillet 2021. L'Allemagne a pu bénéficier d'une grande partie des aides financières (612,6 millions d'euros), suivie de la Belgique (87,7 millions d'euros), des Pays-Bas (4,7 millions d'euros), du Luxembourg (1,8 million d'euros) et de l'Autriche (797,5 mille euros).

Depuis la création du FSUE en 2002, des aides financières ont été accordées à cent types distincts de désastres naturels tels que des inondations, des incendies de forêt, des tremblements de terres, des tempêtes et des sécheresses. Le FSUE a aussi été utilisé dans le cadre de vingt interventions d'urgence de santé publique. Dans l'ensemble, le Fonds a permis jusqu'en décembre 2022 de venir en aide à 28 pays européens par une mobilisation globale de plus de 7 milliards d'euros³⁰.

En sus, la Banque centrale européenne (BCE) s'est intéressée à l'analyse des conséquences d'une transition écologique sur l'économie européenne selon différentes vitesses de transition entamées, à savoir d'une transition précoce à une transition attardée. Il s'agit des résultats de son deuxième stress test sur le risque climatique publiés en septembre 2023 en analysant les impacts sur les banques, les sociétés et les ménages³¹.

L'analyse repose sur trois scénarios de transition énergétique qui sont supposés avoir lieu sur la période 2023 à 2030 :

- Le premier scénario considère une « transition accélérée » qui est entamée immédiatement dès 2023 par les Etats, les entreprises et les acteurs financiers en réponse à la crise énergétique actuelle, en basculant vers la neutralité carbone, de sorte à réduire les émissions de 67% d'ici 2030 (par rapport aux niveaux de 1990). Pour y parvenir, les investissements sont doublés d'ici 2026 et de cette manière, les objectifs visant à limiter le réchauffement climatique à 1,5°C seraient atteints.
- Le deuxième scénario suppose une « transition tardive » qui se traduit par une action lente des politiques climatiques pouvant être liée notamment aux actuelles difficultés

³⁰ Parlement européen, Communiqué de presse du 14 décembre 2022 intitulé « Catastrophes naturelles : 7 pays reçoivent 720 millions d'euros d'aide de l'UE »

³¹ BCE, Rapport « The Road to Paris : stress testing the transition towards a net-zero economy – The energy transition through the lens of the second ECB economy-wide climate stress test » du 4 septembre 2023

macroéconomiques à l'échelle mondiale. La vraie transition ne démarrerait qu'en 2026 avec une économie plus faible. Néanmoins, il est supposé que la transition serait suffisamment forte permettant de parvenir à des réductions d'émissions d'ici 2030 comparables à celles du scénario de transition accélérée.

- Le troisième scénario admet une « transition retardée et plus douce » qui suppose une action climatique de transition énergétique qu'en 2026. La transition retardée est prétendue ne pas être suffisamment intense pour parvenir à respecter l'objectif de limiter le réchauffement climatique à 1,5°C.

En termes des coûts de transition, le premier scénario de transition accélérée aurait un coût immédiat et important en investissements permettant d'atteindre les objectifs des Accords de Paris de 2015. Les pertes annuelles estimées dans ce scénario seraient subséquentes en 2023, mais elles vont s'affaiblir au fil des années. Ainsi, en 2026, le montant serait de 13 milliards d'euros, avant de diminuer à 6,6 milliards d'euros d'ici 2030.

Le deuxième scénario de transition tardive impliquerait les pertes annuelles les plus élevées sur la période considérée de 2023 à 2030 avec un pic de 21 milliards d'euros en 2029, faisant conclure que le prix à payer pour atteindre les Accords de Paris est nettement plus élevé lorsque l'action climatique est repoussée à plus tard.

Le troisième scénario, celui d'une transition retardée et repoussée jusqu'en 2026, est considérée comme étant le plus dangereux, menant à un réchauffement de la température de 2,5°C d'ici 2100. Les pertes estimées augmenteraient de 9 milliards d'euros jusqu'en 2030 suite à des efforts de transition plus modérés. Les pertes devraient néanmoins continuer à augmenter après 2030 en raison d'une transition plus longue et de risques physiques plus élevés par rapport aux autres deux scénarios.

En guise de conclusion, la BCE constate que tous les scénarios, même celui d'une transition accélérée, détiennent un coût, en affirmant que la transition énergétique n'est pas réalisable à un coût zéro. L'analyse met en exergue que le retardement de l'action climatique mettra en péril l'économie européenne puisque l'inaction climatique rendra la transition écologique plus onéreuse, en concluant que la transition rapide est le meilleur moyen de préserver l'économie européenne.

1.5.2. Au niveau mondial

A l'échelle mondiale, il y a lieu de relever que les investissements en 2021 consacrés à la transition énergétique se sont élevés à 755 milliards de dollars dont 366 milliards de dollars ont été investis dans les énergies renouvelables et 273 milliards de dollars dans la mobilité

électrique³². Les experts scientifiques du GIEC considèrent dans leur ultime rapport de synthèse que les investissements devraient être 3 à 6 fois supérieurs d'ici 2030 afin de parvenir à respecter les Accords de Paris.

L'année suivante, les investissements mondiaux se sont chiffrés à 1.100 milliards de dollars, augmentant de 31% en 2022 par rapport à 2021, selon un rapport du cabinet BloombergNEF. Les investissements dans la mobilité électrique ont atteint 466 milliards de dollars, à savoir une croissance de 54% par rapport à l'année 2021. Les investissements dans les énergies renouvelables étaient de 495 milliards de dollars, soit une hausse de 17% par rapport à 2021³³.

Malgré l'importante hausse des investissements au niveau mondial, le rapport souligne que ceux-ci restent considérablement insuffisants en vue d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. Pour y parvenir, les auteurs relèvent la nécessité d'investissements de l'ordre de 4.550 milliards de dollars par an d'ici 2030³⁴.

Sur base d'une analyse qui inclut de nombreux pays qui ensemble sont responsables de près de deux tiers des émissions mondiales, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) annonce dans une récente publication de novembre 2023 que l'action climatique mondiale a ralenti en 2022 progressant de seulement 1%. Le constat repose sur les actions et politiques climatiques (CMAPC) en considérant 50 pays. Il s'agit de la progression la plus faible depuis l'an 2000 démontrant que les objectifs des Accords de Paris souffrent nettement des enjeux liés à la sécurité énergétique³⁵.

Dans ce contexte, les experts scientifiques du GIEC rappellent que les bénéfices d'une action climatique accélérée sont plus importants que les coûts engendrés par la transition écologique³⁶.

A l'instar du GIEC, l'OCDE estime que l'alignement des politiques climatiques et économiques donnerait place à une transition énergétique qui augmenterait la production de 2,8% en moyenne dans les pays du G20 d'ici 2050. Pour parvenir à respecter les Accords de Paris, des investissements de l'ordre de 6.900 milliards de dollars en moyenne seraient néanmoins globalement nécessaires entre 2016 et 2030. D'autre part, l'OCDE prévient que l'inaction climatique engendrerait une chute du PIB mondial comprise entre 10% et 12% d'ici 2100.

Ces multiples études scientifiques mettent en évidence que le coût de l'inaction climatique serait bien plus élevé que les coûts macroéconomiques engendrés par la transition énergétique, appelant fortement à l'action climatique moyennant des investissements importants. Les experts

³² GIEC, Rapport de synthèse du sixième cycle d'évaluation (AR6) intitulé « AR6 Synthesis Report : Climate Change 2023 » du 20 mars 2023

³³ BloombergNEF, L'étude « Global Low-Carbon Energy Technology Investment Surges Past \$1 Trillion for the First time » du 26 janvier 2023

³⁴ BloombergNEF, L'étude « Global Low-Carbon Energy Technology Investment Surges Past \$1 Trillion for the First time » du 26 janvier 2023

³⁵ OCDE, « L'action climatique a nettement ralenti en 2022 sur fond d'augmentation des événements météorologiques graves » du 17 novembre 2023

³⁶ GIEC, Rapport sur l'atténuation du changement climatique d'avril 2022

scientifiques du GIEC ne cessent d'insister que « retarder les actions et politiques d'adaptation compromet leur efficacité, diminue leur potentiel et en augmente le coût ». ³⁷

En sus, le changement climatique renforce sur un plan global, les inégalités Nord-Sud. En effet, les pays du Nord³⁸ sont responsables de 80% des émissions historiques de dioxyde de carbone dans l'atmosphère et ne représentent que 20% de la population mondiale³⁹.

Plus précisément, les pays du Nord désignent les pays industrialisés qui sont principalement responsables du réchauffement climatique pour leur production et consommation d'énergie qui est produite essentiellement à partir d'énergies fossiles, alors que l'usage des combustibles fossiles est le principal responsable du réchauffement planétaire. En outre, les mesures et décisions politiques prises par les dirigeants des pays du Nord sont majoritairement réalisées au préjudice des pays vulnérables.

Au contraire, les pays du Sud, qui représentent une majeure partie de la population mondiale comparés aux pays industrialisés, consomment moins d'énergie, contribuant peu au réchauffement climatique. Les inégalités du changement climatique adviennent lorsque les pays du Sud sont plus durement touchés par les effets du réchauffement climatique et des phénomènes naturels. Ils sont à la fois plus exposés et vulnérables aux impacts climatiques en raison de leur importante dépendance à l'agriculture de subsistance, ayant une moindre capacité d'adaptation et de moyens faibles pour faire face aux phénomènes météorologiques.

Dans une publication d'Oxfam International de 2022, l'Organisation non gouvernementale expose plusieurs effets du réchauffement climatique qui s'aggravent depuis des années ayant désormais des conséquences directes sur la santé humaine et sur la famine dans le monde. A titre d'exemple, la Somalie a été touchée par des sécheresses extrêmes en 2022 causant une famine dévastatrice dans le pays qui a obligé 1 million de personnes à fuir leur foyer. En outre, au Guatemala, la sécheresse a affecté environ 80% des récoltes de maïs.

Après des années de revendications des pays du Sud demandant la création d'un fonds de compensation des dégâts climatiques, la décision d'apporter une aide financière aux pays vulnérables a finalement été prise pour la première fois lors de la COP27. Les pays participants ont abouti à un accord historique visant la création d'un fonds spécial de pertes et préjudices afin d'aider financièrement les pays et les populations les plus touchés par les catastrophes naturelles et d'investir dans la transition écologique. Les éléments indispensables à la mise en œuvre du fonds dont le montant et les bénéficiaires, ainsi que les pays participant à son financement n'ont toutefois pas été définis. A la suite de la COP27, un « comité de transition » en charge

³⁷ GIEC, Rapport de synthèse du sixième cycle d'évaluation (AR6) intitulé « AR6 Synthesis Report : Climate Change 2023 » du 20 mars 2023

³⁸ Les pays du Nord sont les Etats-Unis, le Canada, le Japon, l'Europe et les pays de l'ex-Union soviétique, d'après l'article dans *Le Monde* « Le changement climatique renforce les inégalités Nord-Sud dans une injustice insupportable » publié le 7 août 2023

³⁹ *Le Monde*, Article « Le changement climatique renforce les inégalités Nord-Sud dans une injustice insupportable » publié le 7 août 2023

de formuler des recommandations à ce sujet a été mis en place afin de parvenir à créer ce fonds lors de la COP28⁴⁰.

Adopté le premier jour de la COP28, le fonds sera alimenté volontairement par les pays industrialisés. Plusieurs pays ont annoncé de manière immédiate une contribution à la mise en œuvre opérationnelle du Fonds, dont les Emirats arabes unis et l'Allemagne de l'ordre de 100 millions de dollars chacun et le Japon de l'ordre de 10 millions de dollars.⁴¹ Les Etats-Unis ont promis 17,5 millions de dollars et le Royaume-Uni 40 millions de livres sterling.⁴² La Commission européenne a annoncé une contribution de 25 millions d'euros provenant du budget de l'UE⁴³.

Toujours est-il que l'alimentation de ce fonds doit se faire dans des proportions qui répondent aux défis qui se posent. Madeleine Diouf Sarr, présidente du groupe des Pays les moins avancés, qui représente quarante-six nations, a salué la création du fonds comme une décision d'une « signification énorme pour la justice climatique ». « Mais un fonds vide ne peut pas aider nos citoyens », a-t-elle souligné, alors que les pertes se chiffrent en centaines de milliards.

Selon un communiqué de l'Organisation des Nations unies (ONU Changements climatiques) de décembre 2023, des contributions financières ont été entamées juste après l'adoption de l'accord. Ces contributions se sont élevées à un montant supérieur à 700 millions de dollars en date du 13 décembre 2023.⁴⁴

Par ailleurs, la COP28 s'est terminée sur un accord marquant « le début de la fin » de l'ère des combustibles fossiles. Les parties se sont accordées à renforcer les efforts de décarbonisation d'ici 2030 par l'élaboration de plans d'action climatique plus ambitieux afin de parvenir encore à limiter le réchauffement planétaire à 1,5°C⁴⁵.

⁴⁰ ONU, Changements climatiques, Communiqué « COP27 Reaches Breakthrough Agreement on New « Loss and Damage » Fund for Vulnerable Countries » du 20 novembre 2022

⁴¹ ONU, Article « La COP28 s'ouvre à Dubaï avec un accord sur le fonds pour les pertes et préjudices » publié le 30 novembre 2023

⁴² Le Monde, Article « La COP28 approuve la création du fonds pour les dommages climatiques » publié le 30 novembre 2023

⁴³ Déclaration de la présidente, Ursula von der Leyen, lors de la table ronde « Bilan mondial » de la présidence de la COP28 sur les moyens de mise en œuvre (2 décembre 2023)

⁴⁴ ONU, Changements climatiques, Communiqué « L'accord de la COP28 marque le « début de la fin » de l'ère des combustibles fossiles » publié le 13 décembre 2023

⁴⁵ Le Monde, Article « COP28 : un accord historique trouvé à Dubaï sur une « transition hors des énergies fossiles » » publié le 13 décembre 2023

2. Dette publique

Dans ce qui suit, la Cour retrace dans un premier temps l'envergure et la composition de la dette actuelle de l'Etat central et elle fera une projection de la dette en prenant en considération les emprunts envisagés pour le futur.

Dans un deuxième temps, la Cour analyse la dette consolidée de l'administration publique ainsi que l'évolution de la dette publique telle que retenue au niveau du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023 - 2027.

2.1. Dette de l'Etat central

2.1.1. Dette actuelle

Au 1^{er} mars 2024, l'encours de la dette de l'Etat central s'élève à 18.503,09 millions d'euros (22,95% du PIB), résultant d'émissions d'emprunts obligataires et du recours à des prêts bancaires.

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

Tableau 11 : Caractéristiques des emprunts obligataires et prêts bancaires

	Instrument	Emission	Montant	Echéance
0,00% BCEE	Prêt bancaire	02.10.2018	500.000.000	02.10.2024
1,90% BCEE	Prêt bancaire	30.06.2016	3.088.830 ⁴⁶	30.12.2024
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	28.04.2020	1.500.000.000	28.04.2025
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	13.11.2019	1.700.000.000	13.11.2026
0,625% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	01.02.2017	2.000.000.000	01.02.2027
2,25% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	19.03.2013	750.000.000	19.03.2028
1,375% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	25.05.2022	1.250.000.000	25.05.2029
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	28.04.2020	1.000.000.000	28.04.2030
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	24.03.2021	2.500.000.000	24.03.2031
0,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	14.09.2020	1.500.000.000	14.09.2032
3,00% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	02.03.2023	1.250.000.000	02.03.2033
2,875% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	01.03.2024	1.250.000.000	01.03.2034
1,75% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	25.05.2022	1.250.000.000	25.05.2042
3,25% GRAND-DUCHE	Emprunt obligataire	02.03.2023	1.750.000.000	02.03.2043
2,75% GRAND-DUCHE	Placement privé	20.08.2013	300.000.000	20.08.2043

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

⁴⁶ Encours d'un prêt bancaire repris du Fonds Belval suite au transfert d'ouvrage

Au 1^{er} mars 2024, le taux moyen pondéré de la dette de l'Etat central se chiffre à 1,75% et la durée de vie moyenne est de 7 ans et 294 jours.

Depuis le 30 septembre 2022, l'Etat a émis trois nouveaux emprunts obligataires pour un montant total de 4.250 millions d'euros, dont les caractéristiques sont les suivantes :

Emission	02.03.2023	02.03.2023	01.03.2024
Montant	1.250.000.000	1.750.000.000	1.250.000.000
Echéance finale	02.03.2033	02.03.2043	01.03.2034
Taux d'intérêt	3,000%	3,250%	2,875%
Prix de souscription	99,092%	98,946%	99,734%

Tableau : Cour des comptes

En juillet 2023, l'Etat a remboursé un emprunt obligataire d'un montant de 2.000 millions d'euros venu à échéance.

2.1.2. Dette prévisionnelle

D'après l'article 32 du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024, « 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. »

Le commentaire de l'article en question précise que « ce montant s'oriente au niveau anticipé des liquidités disponibles, au déficit prévisible de l'Administration centrale 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 des situations imprévues. (...) »

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

Par le biais de l'article 32, paragraphe 2, le solde disponible de l'autorisation d'emprunt inscrite à l'article 39 de la loi modifiée du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023, est annulé. Il s'agit de 1.750 millions d'euros, l'emprunt inscrit au budget de 2023 s'étant élevé à 6.000 millions d'euros.

D'après le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, « les prévisions concernant l'évolution de la dette publique sur la période 2024-2027 se basent sur l'imputation mécanique des déficits prévisibles à partir de 2024 au niveau de

l'Administration centrale. (...) La trajectoire de la dette présuppose l'absence de recettes ou de dépenses liées à des cessions ou des prises de participations par l'Etat. »

Il s'ensuit que les produits d'emprunts nouveaux dépassent systématiquement les déficits projetés de l'administration centrale sur la période 2024-2027.

Dans ce qui suit, la Cour présente une projection de l'évolution future de la dette de l'Etat central, gérée par la Trésorerie de l'Etat. Pour ce faire, la Cour tient compte de l'amortissement de la dette publique et du produit d'emprunts nouveaux tels qu'ils ressortent des articles 59.0.91.005 (amortissement de la dette publique), 99.0.96.000 (produit d'emprunts nouveaux) et 99.0.96.003 (produit d'emprunts nouveaux pour refinancement de la dette publique) du programme pluriannuel des recettes et des dépenses pour la période 2023-2027.

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

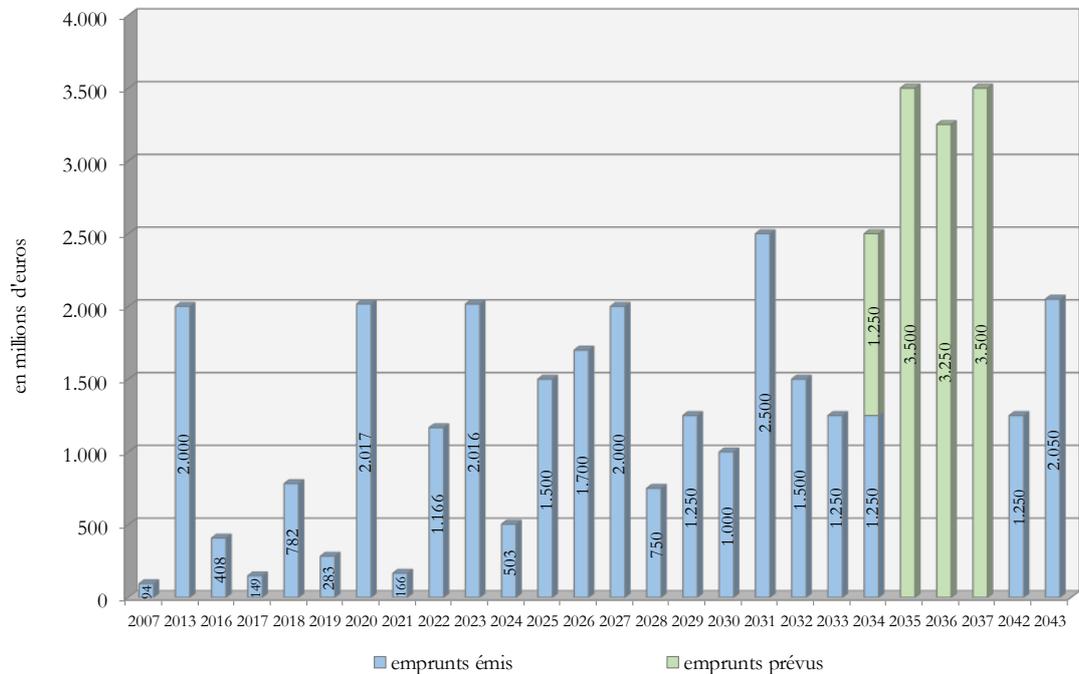
Tableau 12 : Evolution de l'encours de la dette de l'Etat central

	Encours de la dette au 01/01	Emprunts nouveaux	Emprunts de refinancement	Amortissement	Encours de la dette au 31/12
2023	16.269.085.528	1.168.700.000	1.831.300.000	- 2.015.996.698	17.253.088.830
2024	17.253.088.830	2.000.000.000	500.000.000	- 503.088.830	19.250.000.000
2025	19.250.000.000	2.000.000.000	1.500.000.000	- 1.500.000.000	21.250.000.000
2026	21.250.000.000	1.550.000.000	1.700.000.000	- 1.700.000.000	22.800.000.000
2027	22.800.000.000	1.500.000.000	2.000.000.000	- 2.000.000.000	24.300.000.000

Sources chiffres : Trésorerie de l'Etat, SAP, PLPFP 2023-2027 ; tableau : Cour des comptes

Sur base des prévisions retenues dans le projet de loi n°8384 relatif à la programmation financière pluriannuelle, l'encours de la dette de l'Etat central continue à augmenter de quelque 7.046,91 millions d'euros, voire de 40,84% au cours de la période 2023-2027.

Finalement, la Cour reprend au graphique ci-dessous les dépenses à charge du budget de l'Etat pour le remboursement / l'amortissement d'emprunts. Elle part de l'hypothèse que les emprunts non encore émis auront une durée de dix ans.

Graphique 13 : Remboursement / amortissement d'emprunts (2007 - 2043)

Sources chiffres : Trésorerie de l'Etat, PLPFP 2023-2027 ; graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique ci-dessus que depuis 2007 des remboursements d'un montant total de 9.082 millions d'euros ont été effectués. La Cour constate qu'au cours des prochaines années, les remboursements d'emprunts seront conséquents. Ainsi l'Etat devra procéder à des remboursements d'emprunts de 5.703 millions d'euros jusque fin 2027.

2.2. Dette consolidée de l'administration publique

2.2.1. Considérations générales

La dette publique au sens des critères de Maastricht correspond à la dette cumulée de l'ensemble de l'administration publique, c.-à-d. de l'administration centrale, des administrations locales et des administrations de la sécurité sociale. Ainsi les dettes brutes, exprimées à leur valeur nominale, sont-elles consolidées au niveau de l'administration publique.

A relever que la dette publique consolidée comprend, outre la dette contractée par la Trésorerie de l'Etat, également la dette des établissements publics ainsi que les garanties accordées par l'Etat dans le cadre de la loi de garantie qui selon une décision d'Eurostat, sont enregistrées comme des prêts imputés dans les comptes de l'administration publique.

Par ailleurs, les fonds levés dans le cadre de la Facilité Européenne de Stabilisation Financière (FESF) doivent suivant une décision d'Eurostat « être enregistrés dans la dette publique brute des Etats membres de la zone euro participant à une opération de soutien, en proportion de leur part dans la garantie accordée ». Cette décision entraîne une augmentation de la dette publique, mais n'a cependant aucun impact sur les besoins de financement de l'Etat ou le coût du service de la dette.

A la fin de l'exercice 2022, la dette de l'administration publique se chiffrait à 19.175,6 millions d'euros, soit à 24,7% du PIB.

Tableau 14 : Evolution de la dette publique par sous-secteur

<i>(en millions d'euros)</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Administration centrale	11.714,6	13.156,5	15.225,9	16.960,8	18.272,6
Administrations locales	874,8	802,8	829,2	883,3	928,3
Administrations de la sécurité sociale	-21,9	1,6	-179,3	-112,9	-25,3
Dette consolidée de l'administration publique	12.567,6	13.960,9	15.875,8	17.731,2	19.175,6

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

Il ressort du tableau ci-dessus que la dette publique consolidée se compose principalement de l'endettement de l'administration centrale et de celui des administrations locales. La sécurité sociale est structurellement excédentaire. Les excédents sont principalement affectés au « Fonds de compensation » qui a été institué par la loi du 6 mai 2004 afin d'assurer le financement des prestations sociales futures. Toutefois, il importe de souligner que le sous-secteur de la sécurité sociale nécessite pour son financement d'importants transferts provenant de la part du sous-secteur de l'administration centrale, ce qui explique par ricochet la dette enregistrée auprès de ce dernier et de l'administration publique en général.

Le besoin de financement de l'administration centrale influence donc essentiellement la dynamique de la dette publique (et accessoirement les besoins de financement des administrations locales).

La Cour note que l'administration centrale affichera un solde négatif au cours de la période 2024-2027. Ces déficits récurrents de l'administration centrale mènent inévitablement à une hausse de la dette publique.

Le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 dispose qu'« afin de mieux appréhender la situation financière du secteur public dans sa globalité, il convient également de considérer les « actifs » financiers détenus par les Administrations publiques (...)».

Au 31 décembre 2022, la réserve [de compensation du régime général de pension] a atteint environ 23,5 milliards d'euros, soit 30,3% du PIB. S'y ajoutent les participations détenues par l'Etat, dont celles des sociétés cotées en bourse d'une valeur d'environ 2% du PIB (au 31.12.2023) et les avoirs à hauteur de 0,7% du PIB du Fonds souverain intergénérationnel. »

La Cour tient à rappeler que les revenus de la plupart de ces actifs sont affectés à des objectifs bien spécifiques. Ainsi, la réserve de compensation est placée dans le but de garantir la pérennité du régime général de pension.

Les revenus du Fonds souverain intergénérationnel ne pourront être utilisés que sous certaines conditions et dans certaines limites, pour contribuer au bien-être des générations futures. D'après la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir - première partie (2015), le gouvernement en Conseil peut décider, au plus tôt vingt ans après la date de constitution du Fonds, ou lorsque les avoirs du Fonds dépassent 1.000 millions d'euros, d'affecter au budget de l'Etat au maximum 50% des revenus dégagés par les avoirs du Fonds au cours de l'exercice précédent. Vu que ces conditions ne sont pas atteintes, les recettes générées par l'épargne cumulée du Fonds ne peuvent pas servir au financement de la crise actuelle.

En outre, les participations de l'Etat dans le capital de sociétés commerciales ou non-commerciales ont surtout été prises sur base de considérations d'ordre stratégique, économique ou social.

Au vu de ce qui précède, il s'ensuit que ces actifs détenus par les administrations publiques ne peuvent pas être utilisés pour compenser les déficits de l'administration centrale et des administrations locales.

2.2.2. Evolution de l'encours de la dette publique

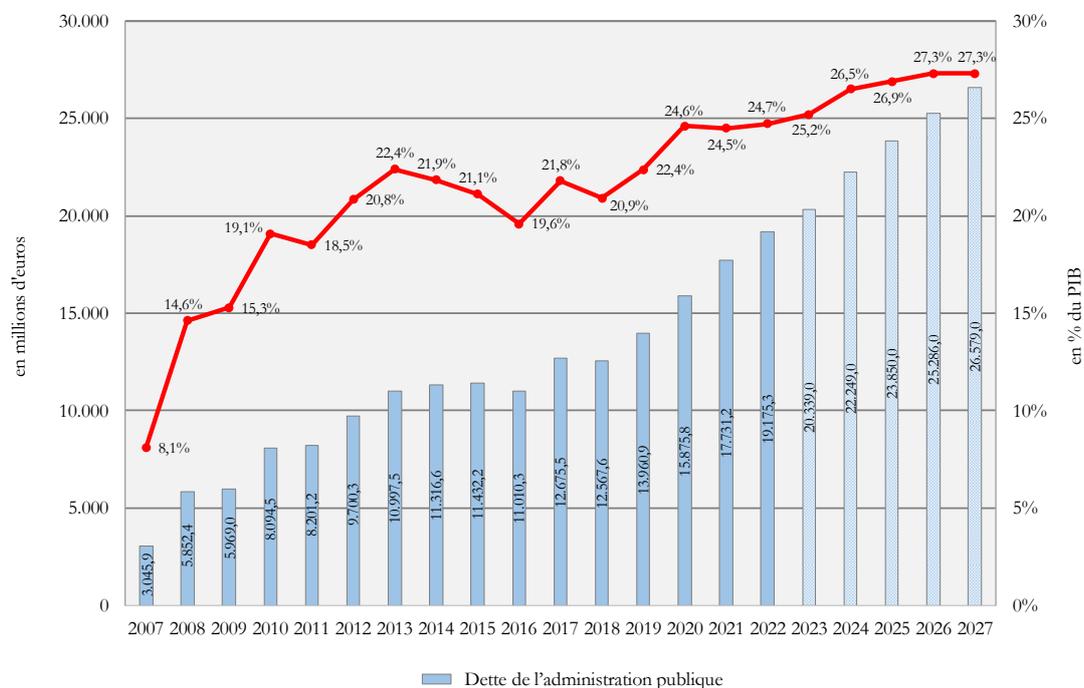
Le tableau et le graphique suivants reprennent l'évolution de la dette de l'administration publique pour les années 2007 à 2027 telle qu'elle ressort des comptes nationaux du Statec, respectivement telle que présentée au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle (PLPFP 2023-2027).

**Tableau 15 : Evolution de la dette de l'administration publique par rapport au PIB
et par habitant**

Année	Dette de l'administration publique (en millions d'euros)	Dette de l'administration publique / PIB (en %)	Dette de l'administration publique / habitant (en euros)
2007	3.045,9	8,1%	6.295,8
2008	5.852,4	14,6%	11.859,0
2009	5.969,0	15,3%	11.888,1
2010	8.094,5	19,1%	15.815,7
2011	8.201,2	18,5%	15.624,3
2012	9.700,3	20,8%	18.063,9
2013	10.997,5	22,4%	20.006,4
2014	11.316,6	21,9%	20.100,5
2015	11.432,2	21,1%	19.840,7
2016	11.010,3	19,6%	18.640,5
2017	12.675,5	21,8%	21.055,5
2018	12.567,6	20,9%	20.471,9
2019	13.960,9	22,4%	22.297,9
2020	15.875,8	24,6%	25.011,9
2021	17.731,2	24,5%	27.473,3
2022	19.175,3	24,7%	29.017,9
2023	20.339,0	25,2%	30.257,4
2024	22.249,0	26,5%	32.513,5
2025	23.850,0	26,9%	34.193,5
2026	25.286,0	27,3%	35.554,0
2027	26.579,0	27,3%	36.675,9

Sources chiffres : Statec, PLPFP 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 16 : Evolution de la dette de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, PLPFP 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Il découle du graphique ci-dessus que la dette de l'administration publique a fortement augmenté en 2008 suite à une prise de participation de l'Etat dans le capital des banques Fortis Banque Luxembourg (dont la dénomination sociale a été modifiée en BGL BNP Paribas) et BNP Paribas pour un montant total de 2,5 milliards d'euros dans le cadre de la crise financière.

Depuis 2008, la dette publique en termes absolus a augmenté presque sans interruption (sauf pour les années 2016 et 2018) pour atteindre 13.960,9 millions d'euros fin 2019.

Pour ce qui est du ratio de la dette publique par rapport au PIB, celui-ci s'accroît pour atteindre 19,1% en 2010. Sur la période de 2010 à 2019, la dette publique en points de pourcent par rapport au produit intérieur brut varie entre 18,5% et 22,4%. La régression de la dette publique exprimée en % du PIB est surtout due à la croissance du PIB sur la période considérée.

Suite à la crise liée à la pandémie du COVID-19 et aux mesures prises par le gouvernement pour soutenir l'économie luxembourgeoise, la dette publique augmente une deuxième fois considérablement pour se chiffrer à 17.731,2 millions d'euros, soit 24,5% du PIB à la fin de l'exercice 2021.

La Cour tient à relever que l'Etat a procédé en 2020 et 2021 à des remboursements anticipés de prêts bancaires contractés par le Fonds Belval pour un montant total de 597,4 millions d'euros.

Les mesures de stabilisation de l'économie prises lors des réunions tripartites et de l'« Energiedesch » pour lutter contre l'explosion des prix énergétiques 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.

La détérioration de la situation budgétaire se reflète par des déficits plus importants de l'administration centrale qui sont supposés être intégralement financés par le recours à l'endettement public.

Le tableau ci-après reprend l'évolution prévisionnelle des différentes composantes de la dette publique.

Tableau 17 : Evolution prévisionnelle des différentes composantes de la dette publique

<i>(en millions d'euros)</i>	2023	2024	2025	2026	2027
Administration centrale	19.155	21.065	22.666	24.102	25.395
Etat central	17.314	19.033	20.514	21.768	22.907
Etablissements publics	385	575	696	878	1.032
PPP	647	647	647	647	647
EFSF	465	465	465	465	465
Autres	345	345	345	345	345
Administrations locales	1.123	1.123	1.123	1.123	1.123
Administrations de la sécurité sociale	61	61	61	61	61

Source chiffres : PLPEP 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

En comparant ce tableau avec le tableau de l'évolution prévisionnelle de la dette gérée par la Trésorerie de l'Etat (voir point 2.1.2 du présent rapport), la Cour constate qu'il existe des incohérences, étant donné qu'à partir de 2024 la dette de l'Etat central devient inférieure à celle gérée par la Trésorerie de l'Etat.

Suivant les prévisions établies dans le cadre du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, la dette publique est estimée poursuivre une trajectoire haussière pour atteindre 26,6 milliards d'euros ou 27,3% du PIB fin 2027.

Cette projection est établie sur base d'une analyse des besoins de financement prévisibles, compte tenu de l'évolution des déficits de l'administration centrale et des emprunts et prêts venant à échéance sur la période considérée. Ainsi le Luxembourg sera amené au cours de la période 2024-2027 à émettre chaque année un ou plusieurs emprunts pour un volume se situant entre 2,5 et 3,5 milliards d'euros.

La Cour constate que la dette de l'administration publique reste nettement en-dessous du seuil maximal d'endettement de 60% du PIB fixé par les critères de Maastricht.

A ce sujet, l'accord de coalition 2023-2028 prévoit que « le Gouvernement mènera une politique budgétaire responsable et soutenable. Il suivra de près les discussions au niveau européen concernant la réforme du cadre

actuel de la gouvernance économique de l'Union européenne et des règles budgétaires européennes. Dans ce contexte, le Gouvernement défendra le maintien d'une approche préventive ainsi que la mise en œuvre de règles qui tiennent compte des spécificités des Etats membres.

A la lumière et en complément des règles européennes, le Gouvernement mettra à jour le cadre budgétaire national avec l'objectif de définir une trajectoire soutenable en termes de dette publique. »

L'accroissement de la dette publique ainsi que la hausse des taux d'intérêt s'accompagnent d'une augmentation considérable de la charge d'intérêts. D'après le PLPFP 2023-2027, le coût lié au service de la dette publique augmenterait de 125 millions d'euros en 2022 à 502 millions d'euros en 2027. Exprimée en termes de PIB, la charge d'intérêts augmenterait de 0,2% en 2022 à 0,5% du PIB en 2027. Dans ce contexte, la notation de crédit AAA devient de plus en plus importante. D'après l'accord de coalition 2023-2028, « le Gouvernement veillera à maintenir la notation AAA du Luxembourg. Cette notation, signe de la solidité financière du Luxembourg et garant de son attractivité économique, permet au Luxembourg d'emprunter à des taux d'intérêt avantageux. »

Il y a lieu de souligner que les projections budgétaires sont entourées d'un certain nombre d'incertitudes, pouvant entraîner des adaptations importantes pour une petite économie ouverte, largement dépendante des évolutions à l'étranger. Une petite économie ouverte est plus vulnérable à des chocs externes et doit préserver des marges de manœuvres plus importantes que des économies plus larges.

A cet effet, afin de renforcer la résilience des finances publiques, la Cour estime que le gouvernement devrait s'attacher à concevoir une stratégie de rééquilibrage budgétaire proactive qui réserverait le recours à l'endettement au financement d'investissements orientés vers l'avenir promouvant notamment la transition énergétique, socio-environnementale et digitale de notre économie.

Selon la Cour, étant donné que le risque de nouvelles crises sanitaires, écologiques ou financières dans les prochaines années, voire décennies est réel, il faut d'ores et déjà réfléchir à l'élaboration d'une stratégie à moyen terme pour sortir de la spirale de l'endettement public afin d'être en mesure de réagir à une future crise.

Dans ce contexte, le Conseil de l'Union européenne a recommandé en date du 14 juillet 2023 que le Luxembourg s'attache pour « la période postérieure à 2024, à continuer de mener une stratégie budgétaire à moyen terme d'assainissement progressif et durable, combinée à des investissements et à des réformes propices à une croissance durable plus forte, afin de parvenir à une position budgétaire à moyen terme prudente ».

Dans une optique de plus long terme, un assainissement des finances publiques sera indispensable afin de créer la marge de manœuvre nécessaire pour pouvoir affronter les défis futurs dont notamment la hausse programmée des coûts liés au vieillissement de la population.

3. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht

3.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 14 juillet 2023

A rappeler que, dans sa recommandation du 14 juillet 2023, le Conseil de l'Union européenne a relevé que, « bien que les économies de l'Union fassent preuve d'une résilience remarquable, le contexte géopolitique continue d'avoir une incidence négative. Alors que l'Union se tient résolument aux côtés de l'Ukraine, sa politique économique et sociale est axée sur l'atténuation des effets négatifs des chocs énergétiques à court terme, tant sur les ménages que sur les entreprises vulnérables, et sur la poursuite des efforts visant à réaliser les transitions écologique et numérique, à soutenir une croissance durable et inclusive, à préserver la stabilité macroéconomique et à accroître la résilience à moyen terme. »

Il a en outre été rappelé que la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance activée en mars 2020 en raison de la pandémie mondiale du COVID-19 et permettant de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT), serait désactivée à la fin de 2023.

Le 28 avril 2023, le Luxembourg a présenté son programme national de réforme pour 2023 et, le 27 avril 2023, son programme de stabilité pour 2023. A la lumière de l'évaluation de la Commission de l'Union européenne, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2023 et « recommande que le Luxembourg s'attache, en 2023 et 2024 :

1. à supprimer progressivement les mesures d'urgence de soutien à l'énergie en vigueur et à affecter les économies ainsi réalisées à la réduction du déficit public, dès que possible en 2023 et en 2024. Dans le cas où de nouvelles hausses des prix de l'énergie nécessiteraient de nouvelles mesures de soutien ou le maintien de mesures de soutien, faire en sorte que ces mesures de soutien soient ciblées pour protéger les ménages et les entreprises vulnérables, soient financièrement abordables et préservent les incitations aux économies d'énergie ;

à mener une politique budgétaire prudente, notamment en plafonnant à un maximum de 4,8% l'augmentation nominale des dépenses primaires nettes financées au niveau national en 2024 ;

à préserver les investissements publics financés au niveau national et veiller à l'absorption effective des subventions accordées au titre de la facilité et des autres fonds de l'Union, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique ;

s'agissant de la période postérieure à 2024, à continuer de mener une stratégie budgétaire à moyen terme d'assainissement progressif et durable, combinée à des investissements et à des réformes propices à une croissance durable plus forte, afin de parvenir à une position budgétaire à moyen terme prudente ;

à réduire les risques liés au marché du logement, notamment en réduisant la déductibilité des intérêts hypothécaires et en prenant des mesures pour accroître l'offre de terrains à bâtir ;

à améliorer la viabilité à long terme du système des retraites, notamment en limitant les possibilités de départ anticipé à la retraite et en augmentant le taux d'emploi des travailleurs âgés ;

à prendre davantage de mesures destinées à lutter efficacement contre la planification fiscale agressive, notamment en garantissant une imposition suffisante des paiements sortants d'intérêts et de redevances vers des juridictions à fiscalité nulle ou à faible taux d'imposition ;

(...)

4. à réduire sa dépendance aux combustibles fossiles en accélérant le déploiement des énergies renouvelables sur son territoire, en augmentant sa capacité de transport d'électricité, en assouplissant les procédures d'autorisation et en investissant dans l'efficacité énergétique, que ce soit dans le secteur résidentiel ou dans le secteur non résidentiel ;

à aider les municipalités à élaborer des plans locaux détaillés pour le déploiement des énergies renouvelables, en ce compris l'énergie éolienne et photovoltaïque, et pour les systèmes de chauffage et de refroidissement urbains ;

à promouvoir encore davantage l'électrification des transports et à investir dans les réseaux et infrastructures de transport public ;

à intensifier les efforts visant à fournir et à acquérir les aptitudes et les compétences nécessaires à la transition écologique. »

(Journal officiel de l'Union européenne 2023/C 312/145)

3.2. Déficit public

Par la loi du 29 mars 2013 a été approuvé le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012.

Par ce traité, « les parties contractantes conviennent, en tant qu'Etats membres de l'Union européenne, de renforcer le pilier économique de l'Union économique et monétaire en adoptant un ensemble de règles destinées à favoriser la discipline budgétaire au moyen d'un pacte budgétaire, à renforcer la coordination de leurs politiques économiques et à améliorer la gouvernance de la zone euro, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union

européenne en matière de croissance durable, d'emploi, de compétitivité et de cohésion sociale ».

La principale disposition du traité précité impose aux Etats signataires l'obligation de veiller à ce que la situation budgétaire de leurs administrations publiques soit structurellement « en équilibre ou en excédent ». Aux termes de l'article 3 du traité, cette règle dite « règle d'or » est « considérée comme respectée si le solde structurel annuel des administrations publiques correspond à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5% du produit intérieur brut aux prix du marché ». Lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB est sensiblement inférieur à 60%, cette limite peut être relevée à 1% du PIB.

Pareils engagements européens ont été transposés en droit national par la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Selon le projet de budget 2024, « à la suite de l'éclatement de la pandémie de COVID-19, les règles du Pacte de stabilité et de croissance, et – par analogie – celles découlant de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, ont été suspendues depuis 2020 à travers la clause dérogatoire générale invoquée par les autorités européennes (« clause pour circonstances exceptionnelles » sur le plan national). »

Cette clause dérogatoire générale permettait « aux Etats membres de prendre les mesures budgétaires appropriées pour faire face à une situation exceptionnelle, dans le respect des procédures préventive et corrective du Pacte de stabilité et de croissance. »

Or, « le 8 mars 2023, la Commission a annoncé qu'étant donné le redressement de l'économie européenne et la baisse des prix énergétiques, la clause dérogatoire générale serait désactivée à partir de 2024. La suspension des règles budgétaires a donc pris fin le 31 décembre 2023, le Pacte de stabilité et de croissance entre, en principe, de nouveau en vigueur en 2024. »

A noter en outre que « le 10 février 2024, le Conseil de l'UE et le Parlement européen sont parvenus à un accord sur une réforme des règles budgétaires de l'UE. L'année 2024 s'inscrit ainsi dans la transition entre le cadre juridique actuel et cette nouvelle architecture de la gouvernance économique européenne, cette dernière donnant lieu à l'abrogation des dispositions actuelles du Pacte de stabilité et de croissance. La mise en œuvre des nouvelles règles est à anticiper d'ici la fin de l'année, lesquelles entraîneront des adaptations à considérer également au Luxembourg pour la conduite de la politique budgétaire. (...) Dans la mesure où la loi modifiée du 12 juillet 2014 demeure en vigueur, la programmation budgétaire continue également à suivre les règles budgétaires nationales qui y sont énoncées. Or, des modifications à ce cadre budgétaire national s'avéreront nécessaires et seront considérées sur base des textes juridiques finaux qui seront publiés au cours de l'année. »

D'après l'article 1^{er} du projet de loi 8384 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, « l'objectif budgétaire à moyen terme des administrations publiques est défini par référence au solde structurel des administrations publiques. Pour la période 2023 à 2027, l'objectif budgétaire à moyen terme est fixé à +0,0 pour cent du produit intérieur brut. »

D'après l'article 3 du même projet de loi, l'évolution du solde structurel sur la période 2023 à 2027 serait la suivante :

Tableau 18 : Evolution du solde structurel en % du PIB

	2023	2024	2025	2026	2027
Solde structurel (en % du PIB)	0,5%	0,0%	-0,3%	-0,3%	-0,6%

Sources chiffres : projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027

L'objectif budgétaire à moyen terme fixé à +0,0% du PIB sur la période 2023 à 2027 n'est donc plus atteint à partir de 2025.

D'après les explications du projet de budget 2024, « l'OMT du Luxembourg (...) est de nouveau atteint et les exigences budgétaires européennes sont ainsi pleinement remplies pour 2024. Le cadre budgétaire national, en attendant les modifications qu'il faudra y apporter, prévoit quant à lui aussi le respect continu de l'OMT ou, à défaut, la convergence envers celui-ci. »

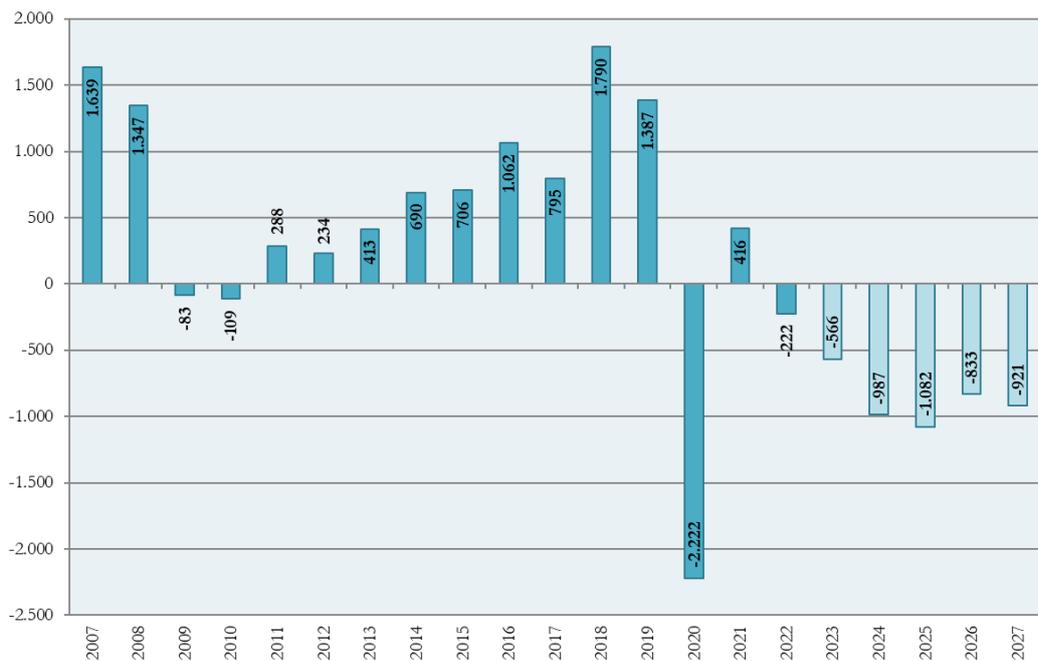
En ce qui concerne l'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2007 à 2027, celle-ci est documentée par les deux graphiques suivants.

Graphique 19 : Solde de l'administration publique en % du PIB



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 20 : Solde de l'administration publique en millions d'euros



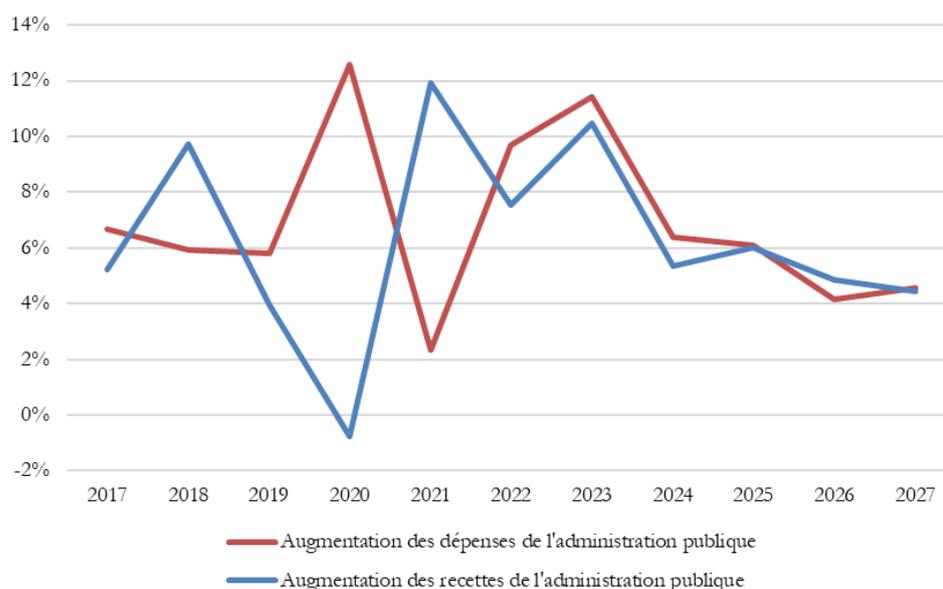
Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Après les résultats positifs des exercices 2018 et 2019, la crise sanitaire a inversé la tendance en 2020, se traduisant par un déficit de l'administration publique de 2,2 milliards d'euros (-3,4% du PIB). Le redressement de 2021 résultait en un surplus de 416 millions d'euros (0,6% du PIB). Or ce redressement n'a été que de courte durée et la crise actuelle inverse de nouveau la situation. Le déficit estimé pour 2023 devrait atteindre 566 millions d'euros (-0,7% du PIB) suivi d'un déficit de 987 millions d'euros (-1,2% du PIB) au niveau du budget 2024. Par après, les estimations ne prévoient pas d'améliorations affichant des déficits continus (-1.082 millions d'euros en 2025, -833 millions d'euros en 2026 et -921 millions d'euros en 2027).

En 2020, en raison des mesures en relation avec la crise du COVID-19, les dépenses de l'administration publique avaient fortement augmenté (+12,6%) alors que les recettes avaient diminué (-0,8%) par rapport à l'année précédente. Par après, le redressement de 2021 avait engendré une augmentation des recettes de 11,9% alors que les dépenses n'avaient augmenté que de 2,4% toujours par rapport à l'année précédente. La polycrise actuelle se traduit en des dépenses augmentant de nouveau plus rapidement que les recettes (+9,7% respectivement +11,4% en 2022 et en 2023 au niveau des dépenses par rapport à +7,5% respectivement +10,5% en 2022 et en 2023 au niveau des recettes). Cette situation perdure au niveau du budget 2024 avec une progression des dépenses (+6,4%) supérieure à celle des recettes (+5,3%).

La programmation pluriannuelle table ensuite sur un équilibrage des croissances estimées en 2027 à +4,6% au niveau des dépenses par rapport à +4,5% au niveau des recettes.

Graphique 21 : Augmentation annuelle des dépenses et des recettes de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

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

L'administration publique comprend trois sous-secteurs, à savoir l'administration centrale, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale. L'administration centrale pour sa part vise un ensemble plus vaste que le périmètre du budget de l'Etat. Les dépenses de l'administration centrale comprennent, suivant les règles de SEC 2010, outre les dépenses du budget de l'Etat, les dépenses des fonds spéciaux de l'Etat ainsi que celles des organismes contrôlés ou financés majoritairement par l'Etat (établissements publics, fondations, services de l'Etat à gestion séparée, etc.).

L'analyse de la situation financière de l'administration publique nécessite ainsi une prise en considération des trois sous-administrations qui la composent. La Cour des comptes présente ci-dessous les soldes de l'administration publique et des trois sous-administrations pour la période 2007 à 2027.

Tableau 22 : Soldes 2007-2027

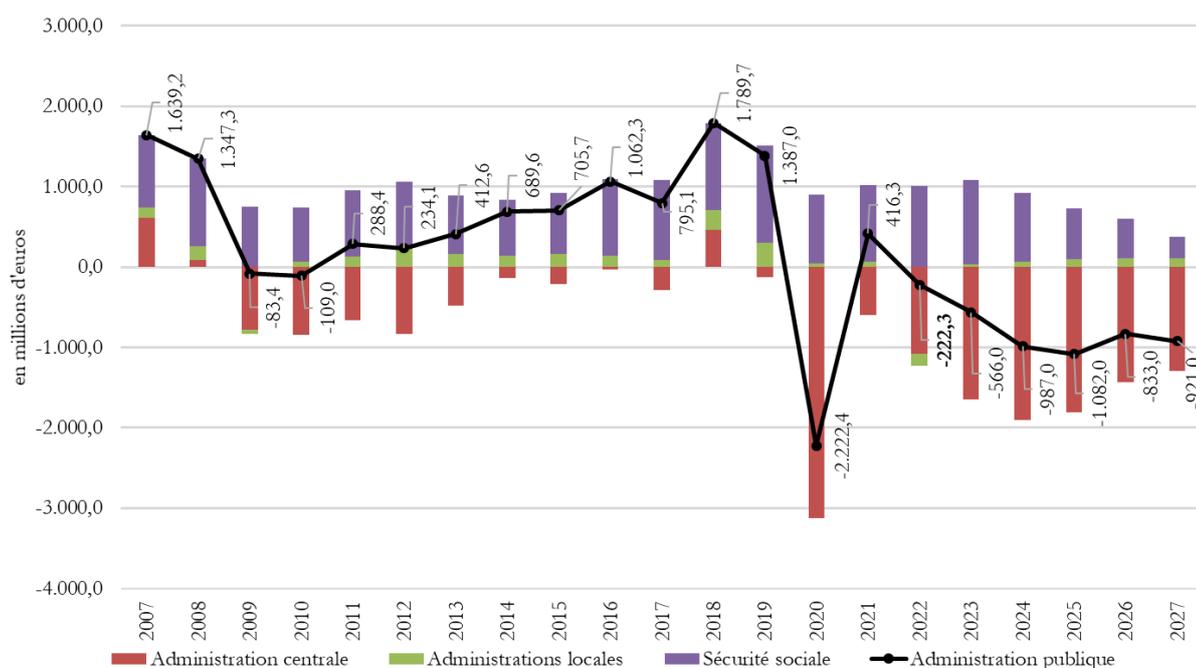
Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB
2007	1.639,2	4,4	605,9	1,6	138,3	0,4	894,9	2,4
2008	1.347,3	3,4	90,8	0,2	169,6	0,4	1.086,9	2,7
2009	-83,4	-0,2	-784,8	-2,0	-49,1	-0,1	750,5	1,9
2010	-109,0	-0,3	-847,1	-2,0	66,7	0,2	671,3	1,6
2011	288,4	0,7	-662,1	-1,5	134,1	0,3	816,4	1,8
2012	234,1	0,5	-829,7	-1,8	227,9	0,5	835,8	1,8
2013	412,6	0,8	-481,3	-1,0	159,8	0,3	734,1	1,5
2014	689,6	1,3	-142,7	-0,3	142,7	0,3	689,6	1,3
2015	705,7	1,3	-215,2	-0,4	159,9	0,3	761,0	1,4
2016	1.062,3	1,9	-34,9	-0,1	137,1	0,2	960,1	1,7
2017	795,1	1,4	-290,2	-0,5	81,2	0,1	1.004,0	1,7
2018	1.789,7	3,0	463,1	0,8	239,3	0,4	1.087,3	1,8
2019	1.387,0	2,2	-128,9	-0,2	298,9	0,5	1.217,0	1,9
2020	-2.222,4	-3,4	-3.124,1	-4,8	42,7	0,1	859,0	1,3
2021	416,3	0,6	-596,5	-0,8	62,5	0,1	950,3	1,3
2022	-222,3	-0,3	-1.078,4	-1,4	-155,1	-0,2	1.011,2	1,3
2023	-566,0	-0,7	-1.651,0	-2,0	30,0	0,0	1.055,0	1,3
2024	-987,0	-1,2	-1.910,0	-2,3	62,0	0,1	861,0	1,0

Exercice	Administration publique		Administration centrale		Administrations locales		Sécurité sociale	
	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB	millions d'euros	% du PIB
2025	-1.082,0	-1,2	-1.810,0	-2,0	101,0	0,1	628,0	0,7
2026	-833,0	-0,9	-1.436,0	-1,5	108,0	0,1	495,0	0,5
2027	-921,0	-0,9	-1.293,0	-1,3	111,0	0,1	261,0	0,3

Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

L'évolution de la situation financière de l'administration publique du tableau ci-dessus est illustrée par le graphique suivant.

Graphique 23 : Evolution de la situation financière de l'administration publique 2007-2027



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

L'administration publique a présenté un solde positif tout au long de la période 2011 à 2019, atteignant un maximum pour l'exercice 2018 avec un excédent de 1.789,7 millions d'euros. La crise sanitaire a eu pour conséquence un déficit s'élevant à 2.222,4 millions d'euros en 2020 au niveau de l'administration publique. Le redressement de 2021 a apporté un surplus de 416,3 millions d'euros pour l'administration publique. Par après, la crise actuelle résulte en de nouveaux déficits atteignant 987 millions d'euros pour le budget 2024. Et les estimations de la programmation financière pluriannuelle ne prévoient pas une amélioration de la situation

(déficits prévus au niveau de l'administration publique : -1.082 millions d'euros en 2025, -833 millions d'euros en 2026 et encore -921 millions d'euros en 2027).

A remarquer que la situation financière de l'administration publique est fortement caractérisée par le déficit réalisé au niveau de l'administration centrale dont le résultat est négatif pour toute la période de 2009 à 2027, à l'exception de l'exercice 2018. Le déficit cumulé de l'administration centrale de 2019 à 2027 atteint le montant de 13.027,9 millions d'euros. Les résultats réalisés au niveau de l'administration centrale s'expliquent, entre autres, par les transferts très importants faits notamment vers le sous-secteur de la sécurité sociale.

Toutefois, il y a lieu de noter que le solde du sous-secteur de la sécurité sociale qui a toujours permis d'améliorer le résultat de l'administration publique, est en train de se dégrader progressivement, passant d'un surplus de 1.055 millions d'euros en 2022 à un surplus nettement moindre de 261 millions d'euros à l'horizon 2027. Ainsi, la réduction du déficit au niveau de l'administration centrale passant de -1.651 millions d'euros en 2024 à -1.293 millions d'euros en 2027 ne permet pas de véritablement améliorer la situation au niveau de l'administration publique.

3.2.2. Evolution des estimations du solde de l'administration publique et du solde de l'administration centrale

Les soldes de l'administration publique sont présentés au niveau du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023 à 2027 (PLPFP 2023-2027). Auparavant ceux-ci avaient déjà fait l'objet d'estimations au niveau du programme de stabilité et de croissance 2023-2027 (PSC 2023). En octobre 2023, dans le cadre des travaux de formation du nouveau gouvernement, le Comité économique et financier national (CEFN), institué par le règlement grand-ducal du 9 octobre 2017, a également présenté dans une note au formateur les soldes de l'administration publique pour la période 2023 à 2027. Le tableau et le graphique suivants comparent l'évolution des estimations du solde de l'administration publique au niveau du PLPFP 2023-2027 par rapport à celle reprise au niveau du PSC 2023, respectivement au niveau de la note au formateur élaborée en octobre 2023.

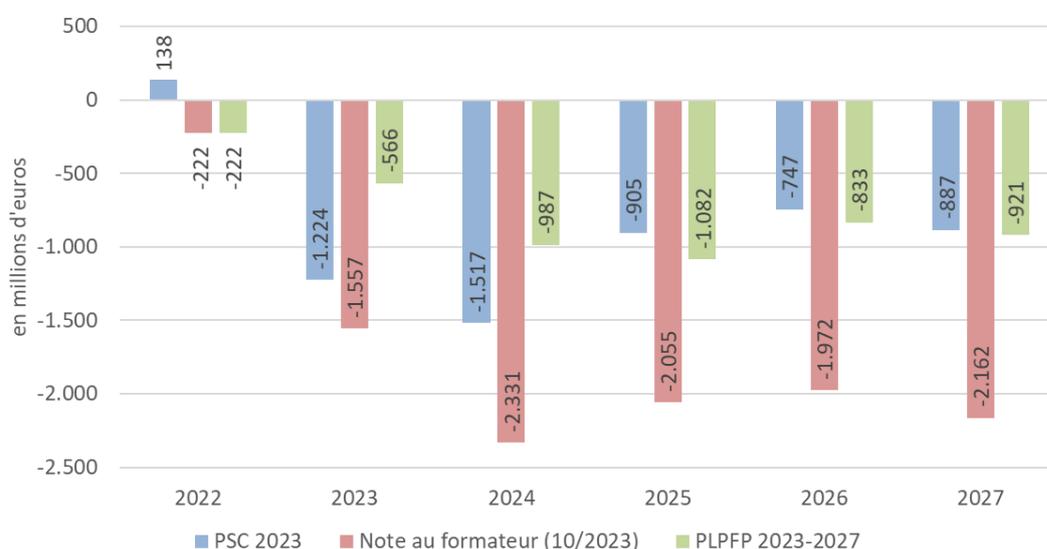
Tableau 24 : Solde de l'administration publique (en millions d'euros)

Exercice	PSC 2023	Note au formateur (10/2023)	PLPFP 2023-2027	Différence PLPFP 2023-2027 p.r. au PSC 2023	Différence PLPFP 2023-2027 p.r. à la Note au formateur
2022	138	-222	-222	-360	0
2023	-1.224	-1.557	-566	658	991
2024	-1.517	-2.331	-987	530	1.344

Exercice	PSC 2023	Note au formateur (10/2023)	PLPFP 2023-2027	Différence PLPFP 2023-2027 p.r. au PSC 2023	Différence PLPFP 2023-2027 p.r. à la Note au formateur
2025	-905	-2.055	-1.082	-177	973
2026	-747	-1.972	-833	-86	1.139
2027	-887	-2.162	-921	-34	1.241

Sources chiffres : programme de stabilité et de croissance 2023, note au formateur d'octobre 2023, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 25 : Solde de l'administration publique



Sources chiffres : programme de stabilité et de croissance 2023, note au formateur d'octobre 2023, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

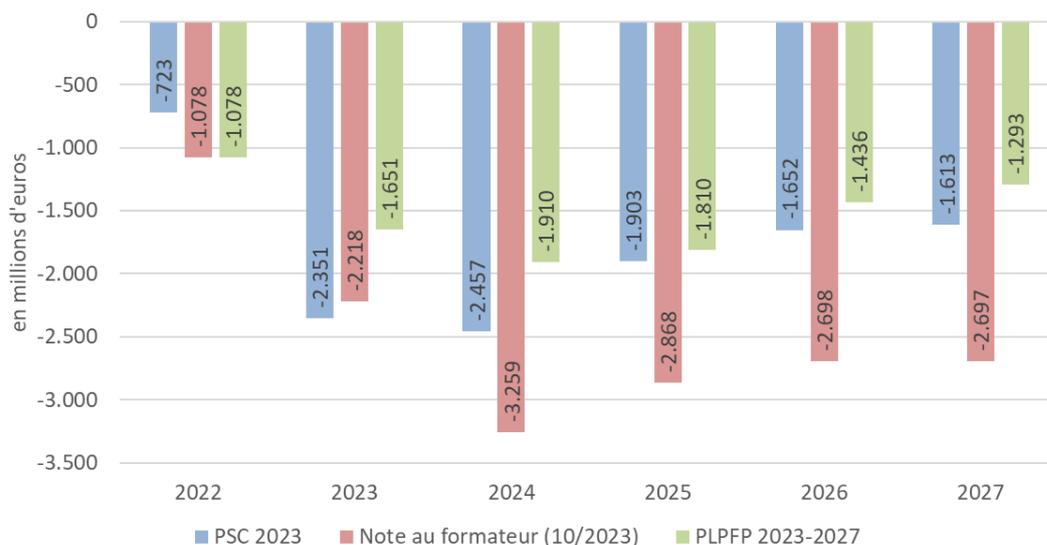
Par rapport à la note au formateur d'octobre 2023, le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 prévoit des déficits moins importants au niveau du solde de l'administration publique. Ceux-ci se rapprochent des estimations qui avaient été reprises au niveau du programme de stabilité et de croissance d'avril 2023.

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

Tableau 26 : Solde de l'administration centrale (en millions d'euros)

Exercice	PSC 2023	Note au formateur (10/2023)	PLPFP 2023-2027	Différence PLPFP 2023-2027 p.r. au PSC 2023	Différence PLPFP 2023-2027 p.r. à la Note au formateur
2022	-723	-1.078	-1.078	-355	0
2023	-2.351	-2.218	-1.651	700	567
2024	-2.457	-3.259	-1.910	547	1.349
2025	-1.903	-2.868	-1.810	93	1.058
2026	-1.652	-2.698	-1.436	216	1.262
2027	-1.613	-2.697	-1.293	320	1.404

Sources chiffres : programme de stabilité et de croissance 2023, note au formateur d'octobre 2023, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 27 : Solde de l'administration centrale

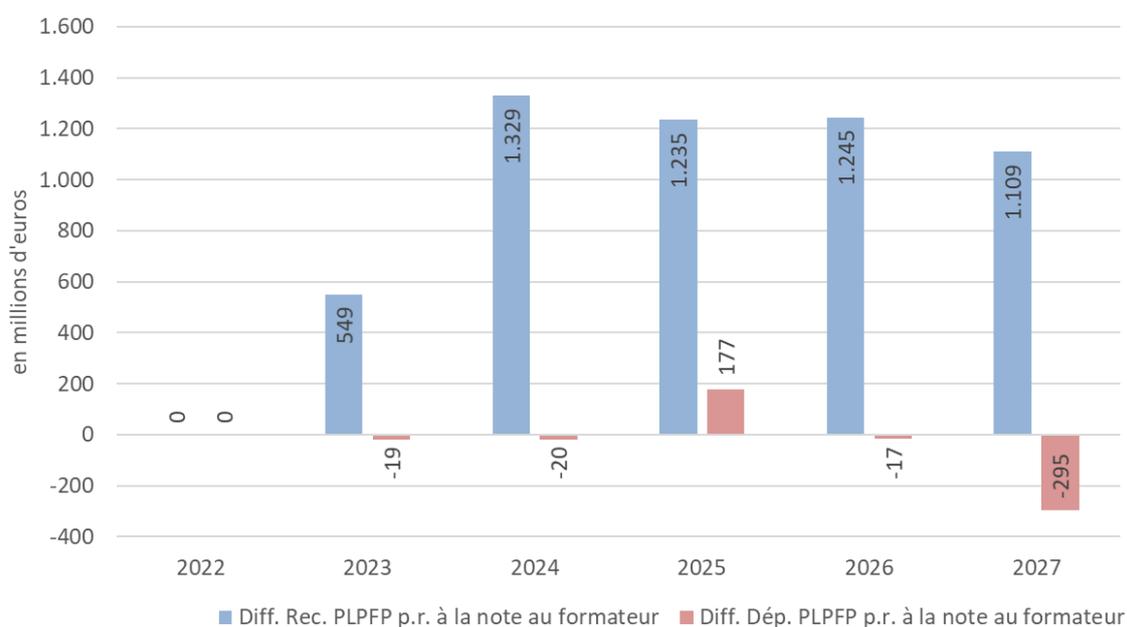
Sources chiffres : programme de stabilité et de croissance 2023, note au formateur d'octobre 2023, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

L'évolution des soldes de l'administration centrale affichés au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 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 comme le montrent le tableau et le graphique suivants. 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 projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027.

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

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

Sources chiffres : note au formateur d'octobre 2023, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 29 : Différence au niveau des recettes et des dépenses de l'administration centrale

Sources chiffres : note au formateur d'octobre 2023, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

3.2.3. Analyse des transferts entre les trois sous-secteurs de l'administration publique

Les transferts entre les différents sous-secteurs de l'administration publique sont représentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 30 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs

	2018	2019	2020	2021	2022
Transferts de revenus de la propriété (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-0,9	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2
Administrations locales (solde)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sécurité sociale (solde)	0,9	0,7	0,5	0,3	0,2
Transferts courants (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-5.782,7	-6.047,5	-6.686,4	-6.786,1	-7.610,2
Administrations locales (solde)	1.239,9	1.289,4	1.386,0	1.569,3	1.770,3
Sécurité sociale (solde)	4.542,7	4.758,1	5.300,5	5.216,8	5.840,0
Transferts en capital (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-120,9	-160,8	-119,4	-123,5	-175,1
Administrations locales (solde)	217,2	233,3	209,7	189,3	233,2
Sécurité sociale (solde)	-96,3	-72,6	-90,3	-65,8	-58,1
Total des transferts (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-5.904,4	-6.209,0	-6.806,4	-6.909,9	-7.785,5
Administrations locales (solde)	1.457,1	1.522,7	1.595,7	1.758,6	2.003,5
Sécurité sociale (solde)	4.447,3	4.686,2	5.210,7	5.151,3	5.782,0

Source chiffres : Statec (janvier 2024) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2022, les transferts à partir de l'administration centrale en faveur des administrations locales et des administrations de la sécurité sociale se présentent de la façon suivante :

- 74,3% (5.782,0 millions d'euros) à destination de la sécurité sociale ;
- 25,7% (2.003,5 millions d'euros) à destination des administrations locales.

La Cour entend mettre en évidence les transferts vers la sécurité sociale à partir de la législation sur la comptabilité de l'Etat. Pour ce faire, il y a lieu de réconcilier les chiffres de la version SEC avec ceux du budget de l'Etat.

En 2022, la sécurité sociale bénéficie de transferts à hauteur de 5.782,0 millions d'euros (version SEC) en provenance essentiellement de l'administration centrale. Au niveau du budget de l'Etat proprement dit, ce transfert est réalisé notamment de la manière suivante :

Assurance pension contributive	2.230,8 millions d'euros
Assurance maladie - maternité - dépendance - Caisse nationale de santé	1.969,5 millions d'euros
Caisse pour l'avenir des enfants	1.319,8 millions d'euros

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

4.1. Analyse de la situation financière de l'Etat

Le tableau suivant documente l'évolution des recettes et des dépenses du projet de budget de l'exercice 2024 par rapport au compte général provisoire de 2022 et au budget définitif de l'exercice 2023.

Tableau 31 : Evolution du projet de budget 2024 selon la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie 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	
Recettes des opérations financières	2.526.309.986	4.661.381.700	2.500.385.700	-25.924.286	-1,03%	-2.160.996.000	-46,36%
Dépenses des opérations financières	1.294.732.410	2.065.784.763	564.439.100	-730.293.310	-56,40%	-1.501.345.663	-72,68%
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	

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

Pour l'exercice 2024, les dépenses courantes devraient progresser de 8,1% (augmentation de 1.714,3 millions d'euros) par rapport au budget définitif de 2023, alors que les recettes courantes augmenteraient de 10,8% (2.322,9 millions d'euros) sur la même période. Les dépenses en capital devraient également augmenter de 9,0% (263,5 millions d'euros).

Le déficit prévu en 2024 pour le budget courant et en capital atteint 2.164,9 millions d'euros. En y incluant le résultat des opérations financières, ce déficit est ramené à 229 millions d'euros en 2024.

4.2. Mesures prises en réponse à la hausse des prix

Face à la hausse des prix impulsée par la rupture des chaînes d'approvisionnement engendrée par la pandémie et accentuée par la flambée des prix de l'énergie attisée par le déclenchement de la guerre russo-ukrainienne, le gouvernement a lancé toute une série de paquets pour soutenir les ménages et les entreprises et pour endiguer la progression de l'inflation :

- Paquet de mesures « Energiedesch » ;
- Paquet de mesures « Solidaritéitspak 1.0 » ;
- Paquet de mesures « Solidaritéitspak 2.0 » ;

Pour une description détaillée de ces mesures, la Cour renvoie au point 5.2. de son Avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023.

Le « Solidaritéitspak 2.0 » contenait une clause de « phasing out » selon laquelle « Au cas où la situation économique et sociale venait à s'empirer significativement au cours de l'année 2023, le Gouvernement s'engage à convoquer une nouvelle réunion du Comité de coordination tripartite. Au cas où le STATEC établit au cours de l'année 2023 qu'un arrêt des mesures prévues dans le présent accord au 31 décembre 2023 provoquerait un choc inflationniste en début 2024, le Gouvernement s'engage à convoquer une nouvelle réunion du Comité de coordination tripartite afin d'examiner et d'organiser un éventuel étalement de la fin des mesures. »

Les prévisions économiques publiées par le Statec le 8 février 2023 ont établi qu'un arrêt des mesures introduites par le « Solidaritéitspak 2.0 » risquerait de provoquer un choc inflationniste en 2024.

Partant, le Comité de coordination tripartite s'est réuni le 3 mars 2023 et s'est accordé sur la mise en œuvre d'un nouveau paquet de mesures, le « Solidaritéitspak 3.0 », censé éviter un choc inflationniste en 2024, renforcer le pouvoir d'achat des ménages et soutenir les entreprises.

4.2.1. Paquet de mesures « Solidaritétspak 3.0 »

Le « Solidaritétspak 3.0 » a été signé en date du 7 mars 2023 par les partenaires sociaux et le gouvernement. Il contient les mesures suivantes :

- compensation pour les entreprises de la troisième tranche indiciaire appliquée en 2023. Cette compensation sera accordée aux entreprises jusqu'au mois de janvier 2024 sous la forme d'une baisse du taux de cotisation moyen de la mutualité des employeurs. Une enveloppe budgétaire de quelque 345 millions d'euros est allouée au financement de cette mesure.
- prolongation jusqu'au 31 décembre 2024 des mesures anti-inflationnistes contenues dans le « Solidaritétspak 2.0 » :
 - limitation de la hausse des prix du gaz pour les ménages à +15% par rapport au prix de septembre 2022 ;
 - subvention pour les clients raccordés à un réseau de chauffage urbain ;
 - stabilisation des prix de l'électricité au niveau de 2022 pour les résidents affichant une consommation inférieure à 25.000 kWh ;
 - subvention accordée sur les bornes de recharge accessibles au public ;
 - subvention du prix du gasoil utilisé comme combustible ;
 - subvention pour le gaz de pétrole liquéfié ;
 - subvention des prix des granulés de bois pour les ménages.
- adaptation à hauteur de 2,5 tranches indiciaires du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à partir du 1^{er} janvier 2024⁴⁷.
- introduction d'un crédit d'impôt correspondant à 2 tranches indiciaires du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de manière rétroactive au 1^{er} janvier 2023.
- maintien intégral du mécanisme d'indexation automatique de l'échelle mobile des salaires.
- reconduction de la prime énergie pour les bénéficiaires de l'allocation de vie chère.
- plafonnement des prix de pension des centres intégrés pour personnes âgées, maisons de soins, logements encadrés et centres de jour psycho-gériatriques grâce à une contribution financière de l'Etat aux surcoûts générés par la hausse des frais énergétiques de ces structures d'accueil.
- prolongation du crédit d'impôt pour compenser le coût de la taxe CO₂ pour les bas salaires.
- augmentation du plafond du crédit d'impôt sur les actes notariés (« Bëllegen Akt ») de 20.000 à 30.000 euros⁴⁸.
- augmentation rétroactive au 1^{er} janvier 2023 du plafond de déduction des intérêts débiteurs sur un prêt immobilier de 2.000 à 3.000 euros⁴⁹.

⁴⁷ A noter que le gouvernement issu des élections législatives d'octobre 2023 a décidé d'adapter le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'inflation à hauteur de quatre tranches indiciaires au lieu de deux tranches et demie.

⁴⁸ Ce plafond est porté à 40.000 pendant l'exercice budgétaire 2024 par l'intermédiaire du paquet Logement (voir point 4.3.2.1 ci-dessous).

⁴⁹ Ce plafond est porté à 4.000 euros en 2024 par l'intermédiaire du paquet Logement (voir point 4.3.2.2 ci-dessous).

- augmentation de l'exonération fiscale à 75% (contre 50% précédemment) sur les revenus locatifs nets des logements soumis à la gestion locative sociale⁵⁰.
- augmentation à 30 kWp (contre 10 kWp précédemment) du seuil d'exonération de la taxe sur l'électricité produite par un ménage exploitant une installation photovoltaïque.
- maintien de l'équivalent crédit d'impôt pour les bénéficiaires du revenu d'inclusion sociale (REVIS) et du revenu pour personnes gravement handicapées (RPGH).
- reconduction du régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie.

4.2.2. Impact budgétaire et suivi des mesures prises en réponse à la hausse des prix

En date du 23 janvier 2024, le ministre des Finances a présenté à la Commission des Finances et à la Commission de l'Exécution budgétaire de la Chambre des députés la situation budgétaire de l'Etat au 31 décembre 2023.

A cette occasion, l'impact budgétaire cumulé des mesures prises en réponse à la hausse des prix a été détaillé.

Tableau 32: Impact budgétaire des paquets de mesures au 31.12.2023

« Energiedesch »	Enveloppe budgétaire (en millions d'euros)	Montants payés Déchet fiscal au 31 décembre 2023 (en millions d'euros)
Prime énergie pour ménages à faibles revenus	15	13
Stabilisation des prix de l'électricité	15	cf. Solidaritéitspak 2.0
Subvention des frais de réseau de gaz	35	cf. Solidaritéitspak 1.0
Total « Energiedesch »	65	13
« Solidaritéitspak 1.0 »	Enveloppe budgétaire (en millions d'euros)	Montants payés Déchet fiscal au 31 décembre 2023 (en millions d'euros)
Crédit d'impôt énergie	495	455

⁵⁰ Cette exonération est portée à 90% par l'intermédiaire du paquet Logement (voir point 4.3.2.2 ci-dessous).

Aides aux entreprises impactées par les prix énergétiques	375	17
Réduction de 7,5 centimes d'euro par litre de carburant	77	90
Compensation financière gasoil agricole ou industriel	<1	<1
Compensation financière réseaux distribution gaz	p.m. Solidaritéitspak 2.0	25
Stabilisation des prix de gaz	p.m. Solidaritéitspak 2.0	55
Adaptation de la subvention de loyer	5	15
Augmentation des aides financières pour études sup.	10	13
Equivalent crédit d'impôt bénéficiaires REVIS et RPGH	8	7
Adaptation de la « PRIME House »	2	-
Indexation des allocations familiales	18	19
Total « Solidaritéitspak 1.0 »	990	696
« Solidaritéitspak 2.0 »	Enveloppe budgétaire (en millions d'euros)	Montants payés Déchet fiscal au 31 décembre 2023 (en millions d'euros)
Nouvelles aides en matière énergétique aux entreprises (y compris programme « Fit4Sustainability » et prise en charge du voucher pour des conseils en énergie)	p.m. Solidaritéitspak 1.0	53
Limitation de la hausse des prix de gaz à 15%	470	189
Dont : Subvention des frais de réseau	80	48
Stabilisation des prix	390	140
Stabilisation du prix de l'électricité pour les ménages	110	119
Subvention du prix du gasoil utilisé comme combustible	35	cf. Solidaritéitspak 1.0
Baisse de 1% des taux de TVA en 2023	317	216
Adaptation du salaire social minimum à l'évolution du salaire moyen	-	-
Reconduction de la prime énergie en 2023 pour l'allocation de vie chère (AVC)	7	cf. Energiedesch
Participation au financement de la hausse des frais d'énergie des structures d'hébergement seniors	8	-

Modernisation de la bonification d'impôts pour investissements	-	-
Amendement du projet de loi transposant la directive Work Life Balance	4	-
Promotion de l'autoconsommation d'électricité photovoltaïque auprès des entreprises	30	1
Soutien aux entreprises dans le cadre des contrats de fourniture d'électricité à long terme (PPA)	-	-
Augmentation des aides « Klimabonus »	3,7	-
Application du taux de TVA réduit de 3% aux nouvelles installations photovoltaïques	1	-
Suspension de la dégression des rémunérations des nouvelles installations photovoltaïques	-	-
Mise en place d'une mesure pour atténuer les hausses des prix de pellets pour les ménages	1	2,1
Total « Solidaritétspak 2.0 »	987	580
« Solidaritétspak 3.0 »	Enveloppe budgétaire (en millions d'euros)	Montants payés Déchet fiscal au 31 décembre 2023 (en millions d'euros)
Compensation pour les entreprises d'une troisième tranche indiciaire	345	-
Prolongation de certaines mesures du « Solidaritétspak 2.0 » visant à limiter l'inflation	354	-
Adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'inflation à hauteur de 2,5 tranches indiciaires	300	-
Introduction d'un crédit d'impôt conjoncture pour l'année d'imposition 2023 de manière rétroactive au 1 ^{er} janvier	260	220
Maintien du fonctionnement automatique de l'échelle mobile des salaires	-	-
Reconduction de la prime énergie jusque fin 2024 pour les bénéficiaires de l'allocation de vie chère (AVC)	17	-
Participation de l'Etat au financement de la hausse des frais d'énergie des structures d'hébergement	15	-

Crédit d'impôt pour compenser le coût de la taxe CO ₂ pour les plus bas salaires	20	-
Augmentation du plafond du crédit d'impôt en matière de droits d'enregistrement, dit « Bëllegen Akt » de 20.000 à 30.000 euros	135	34
Adaptation des plafonds des intérêts déductibles d'un prêt immobilier en relation avec l'habitation occupée ou destinée à être occupée par le propriétaire à partir de l'année d'imposition 2023	45	-
Augmentation de l'exonération des logements soumis à la gestion locative sociale	2	-
Augmentation du seuil de puissance de 10 à 30 kWp à partir duquel les revenus provenant de l'exploitation d'une installation photovoltaïque constituent des revenus imposables	-	-
Maintien de l'équivalent crédit d'impôt pour les bénéficiaires du REVIS et du RPGH	29	12
Reconduction des aides aux entreprises	45	10
Total « Solidaritéitspak 3.0 »	1.567	276
Total « Energiedesch » + « Solidaritéitspak 1.0 » + « Solidaritéitspak 2.0 » + « Solidaritéitspak 3.0 » (sans garanties)	3.609	1.565
Régime d'aides sous forme de garanties de l'Etat	500	214
Total (avec garanties)	4.109	1.779

Source chiffres : Ministère des Finances (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

L'enveloppe budgétaire allouée à la mise en œuvre de ces mesures s'élève à 4.109 millions d'euros dont 65 millions d'euros sont destinés à l'exécution de l'« Energiedesch », 990 millions d'euros au « Solidaritéitspak 1.0 », 987 millions d'euros au « Solidaritéitspak 2.0 », 1.567 millions d'euros au « Solidaritéitspak 3.0 » et 500 millions d'euros au régime d'aides sous forme de garanties de l'Etat.

Au 31.12.2023, cette enveloppe budgétaire a été consommée à hauteur de 1.779 millions d'euros dont 13 millions d'euros ont trait aux mesures adoptées lors de l'« Energiedesch », 696 millions d'euros aux mesures issues du « Solidaritéitspak 1.0 », 580 millions d'euros aux mesures découlant du « Solidaritéitspak 2.0 », 276 millions d'euros aux mesures résultant du « Solidaritéitspak 3.0 » et 214 millions d'euros ont été versées au titre du régime d'aides sous forme de garanties de l'Etat.

A ce stade quelques observations s'imposent :

- Une poignée de mesures sont à l'origine de plus de trois quarts (77%) de l'impact budgétaire global de ces quatre paquets :
 - Au niveau du « Solidaritétspak 1.0 » :
 - Crédit d'impôt énergie (455 millions d'euros (29%))
 - Au niveau du « Solidaritétspak 2.0 » :
 - Limitation de la hausse des prix de gaz à 15% (189 millions d'euros (12%))
 - Stabilisation du prix de l'électricité pour les ménages (119 millions d'euros (7%))
 - Baisse de 1% des taux de TVA en 2023 (216 millions d'euros (14%))
 - Au niveau du « Solidaritétspak 3.0 » :
 - Crédit d'impôt conjoncture pour l'année d'imposition 2023 (220 millions d'euros (14%))
- Certaines mesures sont de nature structurelle et impacteront durablement le budget de l'Etat. Une enveloppe de 531 millions d'euros est prévue pour couvrir l'impact budgétaire de ces mesures structurelles jusqu'au 31 décembre 2024 :
 - Au niveau du « Solidaritétspak 1.0 » :
 - Adaptation de la subvention loyer
 - Equivalent crédit d'impôt versé aux bénéficiaires REVIS et RPGH
 - Maintien de l'indexation des allocations familiales
 - Au niveau du « Solidaritétspak 2.0 » :
 - Adaptation du salaire social minimum à l'évolution du salaire moyen
 - Modernisation de la bonification d'impôts pour investissements

- Amendement du projet de loi transposant la directive « Work Life Balance »
 - Suspension de la dégression des rémunérations des nouvelles installations photovoltaïques
- Au niveau du « Solidaritétspak 3.0 » :
- Adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'inflation à hauteur de 2,5 tranches indiciaires
 - Maintien du fonctionnement automatique de l'échelle mobile des salaires
 - Crédit d'impôt pour compenser le coût de la taxe CO₂ pour les plus bas salaires
 - Augmentation du plafond du crédit d'impôt en matière de droits d'enregistrement, dit « Bëllegen Akt » de 20.000 à 30.000 euros
 - Adaptation des plafonds des intérêts déductibles d'un prêt immobilier en relation avec l'habitation occupée ou destinée à être occupée par le propriétaire à partir de l'année d'imposition 2023
 - Augmentation de l'exonération des logements soumis à la gestion locative sociale
 - Maintien de l'équivalent crédit d'impôt pour les bénéficiaires du REVIS et du RPGH
- L'impact budgétaire de ces paquets va s'épaissir de façon significative étant donné que certaines mesures ne sont pas encore chiffrées. C'est le cas notamment de trois mesures phares du « Solidaritétspak 3.0 » mobilisant à elles seules une enveloppe de 959 millions d'euros dont l'exécution sera de nature à grever considérablement le(s) futur(s) exercice(s) budgétaire(s). Il s'agit de la compensation pour les entreprises de la troisième tranche indiciaire échue en 2023 (345 millions d'euros), de la prolongation de certaines mesures du « Solidaritétspak 2.0 » visant à limiter l'inflation (354 millions d'euros) et de l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'inflation à hauteur de 2,5 tranches indiciaires.

- L'Etat s'est porté garant pour des crédits à hauteur de 214 millions d'euros en date du 31 décembre 2023. Il serait utile de connaître le nombre de sociétés en liquidation ayant souscrit un prêt garanti par l'Etat pour évaluer la perte sèche encourue par l'Etat.
- Pour éviter un nouveau rebond inflationniste en 2025, le gouvernement envisage de prolonger les mesures relatives au bouclier tarifaire sur les prix de l'énergie (stabilisation du prix du gaz et de l'électricité) pendant une période de « phasing out » au-delà de l'échéance actuelle fixée au 31 décembre 2024. Cette décision est susceptible de majorer le montant de l'enveloppe globale dédiée aux mesures de lutte contre l'inflation.

Dans le cadre du semestre européen de 2023, le Conseil de l'Union européenne a recommandé au Luxembourg qu'il s'attache en 2023 et en 2024 « à réduire progressivement les mesures de soutien en vigueur en matière d'énergie d'ici à la fin de 2023, et à utiliser les économies ainsi réalisées pour réduire le déficit public; dans le cas où de nouvelles hausses des prix de l'énergie rendraient nécessaires des mesures de soutien, à veiller à ce que celles-ci ciblent les ménages et les entreprises vulnérables, soient viables d'un point de vue budgétaire, et préservent les incitations à réduire la consommation d'énergie ».

Le projet de budget de l'Etat 2024 expose l'évolution pluriannuelle de l'impact budgétaire des mesures de soutien à la consommation et de lutte contre l'inflation.

Tableau 33 : Impact budgétaire pluriannuel des paquets de mesures

Paquets de mesures (en millions d'euros)	2022	2023	2024	2025	2026	2027
« Energiedësch »	65	0	0	0	0	0
« Solidaritéitspak 1.0 »	458	262	0	0	0	0
« Solidaritéitspak 2.0 »	17	637	106	8	6	0
« Solidaritéitspak 3.0 »	0	355	1.199	491	472	466
Total	540	1.254	1.305	499	478	466

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

L'incidence budgétaire des paquets de mesures de lutte contre l'inflation est censée augmenter à 1.305 millions d'euros en 2024 avant de diminuer significativement à 499 millions d'euros en 2025, à 478 millions d'euros en 2026 et à 466 millions d'euros en 2027.

Toutefois, une ventilation détaillée des mesures composant ces différents paquets fait défaut afin de pouvoir réaliser un suivi étroit de leur exécution budgétaire.

A cet effet, la Cour invite le gouvernement à exposer de façon exhaustive l'évolution de l'exécution budgétaire des mesures adoptées en réponse à la hausse des prix lors du dépôt des Programmes de stabilité et de croissance, des comptes généraux de l'Etat et de la présentation du budget de l'Etat.

4.3. Mesures de relance du secteur du logement et de la construction immobilière

Face à l'exacerbation de la crise du logement et du secteur de la construction, l'accord de coalition 2023-2028 prévoit toute une série de mesures susceptibles de stimuler l'offre de biens immobiliers et de soutenir l'activité de construction.

Ainsi, en date du 31 janvier 2024, le Conseil de gouvernement a adopté un paquet de mesures de relance du secteur du logement et de la construction immobilière transposant une partie des mesures annoncées dans l'accord de coalition.

Ce paquet a pour objectif de maintenir, voire de promouvoir les emplois dans le secteur de la construction et de l'artisanat, de stimuler l'offre de logements et de soutenir les particuliers dans l'acquisition ou la location d'un logement.

Il se compose d'une part, de mesures de soutien directes au logement et, d'autre part, de mesures fiscales dont certaines ont une portée transitoire (limitées à l'année 2024) et d'autres sont de nature structurelle.

Par ailleurs, le 22 février 2024, le gouvernement a convoqué une réunion nationale du logement « Logementsdäsch ».

4.3.1. Mesures de soutien au logement

Les mesures de soutien au logement s'adressent directement aux particuliers et au secteur de la construction.

4.3.1.1. Mesures de soutien aux particuliers

- Adaptation du plafond des aides publiques à l'évolution du niveau de vie

Les seuils d'éligibilité pour pouvoir bénéficier des aides financières publiques pour l'acquisition ou la location d'un logement (primes et subventions) sont revus à la hausse les rendant accessibles à davantage de ménages.

- Augmentation de la subvention de loyer pour les ménages avec enfants

Le montant maximal de la subvention de loyer est actuellement majoré de 40 euros par enfant au sein d'une communauté domestique. Cette majoration sera doublée à 80 euros par enfant.

- Promouvoir l'accèsion à la propriété

- Prime d'accèsion à la propriété

Révision à la hausse des limites de revenu pour pouvoir bénéficier de la prime d'accèsion à la propriété entraînant une hausse de 59% de ménages théoriquement éligibles.

- Augmentation de la subvention d'intérêts

Le taux maximal couvert par la subvention d'intérêts passe de 2,45% à 3,50% et la limite de revenu est revue à la hausse. La subvention d'intérêts permet à l'Etat de soutenir les acquéreurs de biens immobiliers en couvrant une partie de la charge d'intérêts débiteurs des crédits immobiliers subventionnés.

Cette augmentation poursuit un double objectif : d'une part, étendre la proportion de ménages éligibles à la souscription d'un crédit immobilier et, d'autre part, soutenir les ménages ayant précédemment acquis un prêt face à la recrudescence des taux d'intérêt.

- Assouplissement des conditions d'attribution de la garantie d'Etat en vue de l'accèsion au logement

L'Etat est habilité à se porter garant de prêts immobilier en cas d'absence de capital de base. Les conditions d'attribution pour pouvoir bénéficier de la garantie étatique ont été assouplies :

- Le seuil maximal garanti est passé de 3% à 6%.
 - Augmentation de 30% à 40% du taux maximal garanti par rapport au coût du projet.
 - Augmentation des plafonds de revenus applicables à l'éligibilité de la garantie de l'Etat.

- Augmenter les seuils d'éligibilité pour l'accèsion à la vente abordable

Les seuils d'éligibilité pour accéder à la vente abordable et à la vente à coût modéré seront revus à la hausse afin de rendre accessible à davantage de ménages les logements proposés par les promoteurs publics (SNHBM, Fonds du Logement, communes).

4.3.1.2. Mesures de soutien au secteur de la construction

- Prolongement et renforcement du programme de vente en état futur d'achèvement (VEFA)

L'Etat aspire, par l'intermédiaire de ce programme et à travers une augmentation de la dotation du Fonds spécial pour le logement abordable, à augmenter significativement à court et moyen terme le parc de logements abordables.

L'Etat s'est d'ores et déjà engagé à faire l'acquisition de 170 unités de logements pour une valeur de quelque 110 millions d'euros et souhaiterait mobiliser une nouvelle enveloppe financière pluriannuelle de 480 millions d'euros destinée à l'acquisition de 800 unités supplémentaires à l'horizon 2024-2027.

- Augmentation de la création de logements abordables publics

Le Fonds spécial pour logements abordables a été doté de quelque 923 millions d'euros pour maintenir un haut niveau d'investissement d'ici 2026 dans la construction de nouveaux logements abordables destinés à la vente ou à la location.

En réponse à la question parlementaire n°196, le ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire a dressé en date du 19 février 2024 un état des lieux sur la mise en œuvre du programme de vente en état futur d'achèvement (VEFA) :

« Actuellement, 6 contrats de réservations sont signés pour un total de 170 unités de logements pour +/- 110 millions d'euros. (...) A ce stade, 8 projets portant sur 284 unités de logements supplémentaires ont été soumis au Ministre des Finances pour validation. (...) Actuellement, 7 projets supplémentaires pour 88 unités de logements sont en préparation pour la commission interne CAL29⁵¹. (...) Dans le cadre du premier paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement, adopté par le Conseil de Gouvernement en date du 31 janvier 2024, le ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire informe les promoteurs, développeurs et constructeurs de logements de l'intérêt de l'Etat à acquérir des projets de logements en vente en l'état futur d'achèvement.

Un budget de 480 millions d'euros vient d'être attribué aux acquisitions VEFA, représentant +/- 800 unités de logements. Le ministère analysera chaque projet soumis quant à sa conformité aux typologies des logements et au prix selon le cahier de charges du Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire par la commission interne CAL29. »

⁵¹ Le ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire a mis en place la Commission d'acquisition Logabo29 (CAL29) qui est une commission consultative composée de membres du ministère du Logement, de représentants du ministère des Finances et de l'Inspection générale des finances, du Fonds du Logement et de la SNHBM dont l'objet consiste à aviser le ministre du Logement sur les acquisitions par l'Etat de logements abordables et de terrains destinés à la construction de logements abordables ainsi que d'autres projets proposés sous forme de vente en l'état futur d'achèvement.

A noter que pour faciliter l'accès aux informations relatives aux conditions d'acquisition des projets VEFA, le ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire a mis en place une plateforme (www.vefa-logement.lu) accessible aux promoteurs privés désireux de soumettre une offre VEFA au ministère.

4.3.2. Mesures fiscales

Les mesures fiscales poursuivent plusieurs objectifs : soutenir l'accès au logement, promouvoir la gestion locative sociale, stimuler l'investissement dans le logement locatif et générer de l'activité autour du bâti existant.

Parmi les mesures fiscales, il y a lieu de distinguer entre celles qui seront exclusivement d'application en 2024 et celles qui s'inscrivent dans le temps.

4.3.2.1. Mesures de soutien au secteur de la construction

- Augmentation du crédit d'impôt « Bëllegen Akt »

Le crédit d'impôt relatif au paiement des droits d'enregistrement en cas d'acquisition d'un bien immobilier est relevé de 10.000 euros pour passer de 30.000 euros à 40.000 euros par personne physique pour les actes notariés signés en 2024.

- Introduction d'un nouveau crédit d'impôt « Bëllegen Akt » pour l'investissement dans la location

Un nouveau crédit d'impôt de 20.000 euros par personne physique sera créé afin de stimuler l'investissement dans le logement locatif. Il sera toutefois réservé aux investissements dans les ventes en état futur d'achèvement (VEFA) et le propriétaire devra s'engager à affecter ce logement à des fins de location pour une durée minimale de deux ans.

- Diminution du taux d'imposition des plus-values

Afin de mobiliser davantage de logements, en cas de vente d'un bien immobilier en 2024, la plus-value réalisée sera taxée au quart du taux global à condition d'observer un intervalle de deux ans entre l'acquisition et la vente du logement pour minimiser tout risque de spéculation.

A partir de 2025, ces plus-values seront imposées à la moitié du taux global à condition qu'une durée minimale de cinq ans entre l'acquisition et la vente du logement soit respectée.

- Hausse du taux et de la durée de la période d'amortissement des logements construits en vue de leur location

Le taux d'amortissement accéléré des nouvelles constructions destinées à la location et actées en 2024 sera rehaussé à 6% sur une période de 6 ans. Le montant annuel fiscalement déductible sera toutefois plafonné à 250.000 euros.

- Immunisation fiscale des plus-values immobilières réinvesties dans des logements utilisés pour la gestion locative sociale ou sur des logements appartenant à la classe de performance énergétique A+

Cette mesure constitue un incitant à la mobilisation de logements au bénéfice de la gestion locative sociale ainsi qu'à l'investissement dans des logements à basse consommation d'énergie.

4.3.2.2. Mesures fiscales structurelles

- Augmentation de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs

Les montants fiscalement déductibles des intérêts débiteurs correspondant à l'habitation occupée par le propriétaire sont augmentés d'un tiers. Ce montant est à multiplier par le nombre de personnes composant le ménage du contribuable propriétaire et passe de :

- 3.000 à 4.000 euros pour les 5 premières années d'occupation,
- 2.225 à 3.000 euros de la 6^{ème} à la 10^{ème} année d'occupation,
- 1.500 à 2.000 euros au-delà de la 10^{ème} année.

- Augmentation de l'exemption des revenus nets provenant de la gestion locative sociale

L'exemption des revenus nets issus de la gestion locative sociale (GLS) sera portée à 90% contre 75% précédemment.

- Extension du régime de l'exemption d'impôt sur les plus-values au Fonds du logement

La cession d'un bien immobilier ou d'un terrain au Fonds du logement est désormais exemptée d'impôt au même titre qu'une cession à l'Etat, aux communes et aux syndicats de communes.

- Introduction d'une exonération fiscale partielle des primes versées à des fins de location d'un logement

Les jeunes jusqu'à 30 ans ayant quitté le foyer familial et touchant jusqu'à 2,5 fois le salaire social minimum qualifié, pourront obtenir de leur employeur une subvention de loyer maximale de 1.000 euros dont 25% seront exemptés d'impôt, ce qui correspond à une augmentation de leur revenu net de maximum 100 euros par mois.

4.3.3. Observations

Le paquet logement se compose essentiellement d'adaptations de mesures existantes.

Il prévoit notamment d'augmenter les seuils d'éligibilité de la vente abordable et à coût modéré afin d'étendre le cercle des bénéficiaires potentiels. En effet, face à l'augmentation des taux d'intérêt et des coûts de production, la capacité de financement des ménages s'est réduite et le prix du logement dit abordable n'est plus accessible aux ménages aux revenus plus modestes. Ces critères d'éligibilité restrictifs ont pour conséquence que bon nombre de biens abordables proposés à la vente par les promoteurs publics ne trouvent pas preneur.

L'assouplissement de ces critères permet à des ménages précédemment inéligibles et a priori plus aisés, mais qui n'avaient toutefois plus les moyens d'acquérir un bien immobilier sur le marché privé, de se porter candidats à l'accession d'un logement abordable.

Ce type de mesure permettra certes de soutenir les ventes et le secteur de la construction à court terme, mais ne constitue pas une solution pérenne pour résoudre la crise du logement dans la mesure où l'augmentation des seuils d'éligibilité ne permettra pas de faire baisser le prix d'achat excluant ainsi toujours les ménages aux revenus plus modestes de l'accession à la propriété d'un logement abordable. Ces ménages sont alors relégués au parc locatif ou obligés de s'expatrier dans les régions frontalières.

Des mesures structurelles seront nécessaires afin d'augmenter substantiellement le stock de logements abordables.

Le programme de ventes en état futur d'achèvement (VEFA) pourrait constituer un outil efficace pour rééquilibrer le marché de l'immobilier en misant notamment sur le développement de l'offre locative abordable pour que toutes les personnes ne jouissant pas d'une capacité de financement suffisante pour accéder à la propriété immobilière privée et, de surcroît, abordable aient la possibilité de se loger au Luxembourg.

Il serait toutefois utile d'établir une feuille de route détaillant les étapes capitales, les échéances, ainsi que les opérations de suivi et de surveillance de la mise en œuvre d'un investissement public d'une telle ampleur et qui serait susceptible d'augmenter substantiellement l'offre de logements abordables tant au niveau de la location que de la vente à moyen et long terme.

Un tel changement de cap est crucial pour que le parc immobilier soit en mesure d'absorber la croissance annuelle de la population afin de garantir l'attractivité et la compétitivité du Luxembourg.

4.3.4. Impact budgétaire et suivi des mesures du paquet logement

Les mesures de lutte contre la crise du logement et la crise de la construction auront un impact sur les recettes et les dépenses de l'Etat à court et moyen terme. Certaines devront être formalisées par l'intermédiaire de décisions administratives et d'autres feront l'objet d'un projet de loi soumis au vote de la Chambre des députés.

Le projet de budget 2024 retrace l'incidence budgétaire pluriannuelle des mesures décidées dans le cadre du « paquet logement ».

Tableau 34 : Déchet fiscal pluriannuel généré par le paquet logement

Paquet Logement (en millions d'euros)	2024	2025	2026	2027
Augmentation du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » de 30.000 à 40.000 euros	-40	0	0	0
Nouveau crédit d'impôt « Bëllegen Akt » pour l'investissement dans le logement locatif (20.000 euros par personne, 40.000 euros pour un couple)				
Augmentation du taux et de la durée de l'amortissement accéléré des logements construits en vue de leur location et actés en 2024	0	-1	-3	-5
Augmentation d'un tiers du plafond déductible des intérêts débiteurs	0	-45	-45	-45
Augmentation de l'exemption des revenus nets provenant de la gestion locative sociale	0	-0,5	-0,5	-0,5
Introduction d'une exemption partielle des primes versées par les entreprises à des fins de location d'un logement	-15	-30	-30	-30
Immunitisation des plus-values immobilières transférées sur des logements utilisés pour la gestion locative sociale ou sur des logements appartenant à la classe de performance énergétique A+	0	0	-3	-2
Extension du régime de l'exemption d'impôt sur les plus-values au Fonds du logement	0	0	-3	-5
Total	-55	-76,5	-84,5	-87,5

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

Selon ces estimations, le déchet fiscal engendré par le paquet logement devrait s'élever à 55 millions d'euros en 2024, à 76,5 millions d'euros en 2025, à 84,5 millions d'euros en 2026 et à 87,5 millions d'euros en 2027.

Toutefois, ces données ne sont pas exhaustives. En effet, elles ne mentionnent pas l'incidence budgétaire occasionnée par les mesures suivantes :

- Augmentation des seuils d'éligibilité pour pouvoir bénéficier des aides financières publiques pour l'acquisition ou la location d'un logement (primes et subventions)
- Augmentation de la subvention de loyer pour les ménages avec enfants
- Révision à la hausse des limites de revenu pour pouvoir bénéficier de la prime d'accession à la propriété
- Augmentation de la subvention d'intérêts
- Diminution au quart du taux global du taux d'imposition de la plus-value réalisée sur la vente d'un bien immobilier actée en 2024

Par ailleurs, vu l'importance de l'enveloppe budgétaire allouée au programme des ventes en état futur d'achèvement (VEFA) au cours des prochaines années, il serait utile que sa mise en œuvre fasse l'objet d'un suivi étroit et régulier de la part de la Chambre des députés.

Par conséquent, la Cour invite le gouvernement à dresser une évaluation chiffrée exhaustive de l'incidence budgétaire engendrée par la mise en œuvre du paquet logement et du programme VEFA à l'occasion du dépôt des projets de budgets, des comptes généraux de l'Etat et des Programmes de stabilité et de croissance afin d'en garantir la transparence et de permettre aux acteurs impliqués dans le processus législatif d'en suivre l'évolution.

4.3.5. Réunion nationale du logement « Logementsdësch »

En date du 22 février 2024 s'est tenue la réunion nationale du logement « Logementsdësch » prévue dans l'accord de coalition 2023-2028. Cette réunion a permis de réunir autour d'une table les représentants de l'Etat, des communes (Syvicol : syndicat des villes et communes du Luxembourg) et les acteurs privés du secteur du logement (notamment de la construction, de l'artisanat et du secteur bancaire) afin d'analyser comment les mesures de logement contenues dans l'accord de coalition pourraient être mises en œuvre et dégager des propositions d'actions concertées susceptibles de stimuler durablement l'offre de biens immobiliers.

Parmi les pistes évoquées, il y a lieu de citer un assouplissement des règles relatives au permis de construire à travers une simplification et une accélération des procédures d'autorisation : la durée de validité du permis de construire pourrait ainsi passer à deux ans (au lieu d'une année actuellement), un délai de réponse limité de la part de l'administration au-delà duquel « silence vaut accord », la dispense de permis de construire pour des modifications accessoires d'un bâtiment.

Les procédures relatives à l'autorisation de projets de construction, notamment la question du télescopage entre les contraintes écologiques et l'accélération du développement immobilier, seront évaluées et soumises à des critères de proportionnalité afin de simplifier les démarches administratives, de raccourcir les délais de construction et, in fine, d'augmenter l'offre de logements disponibles.

Des discussions seront menées avec les autorités de régulation du secteur bancaire afin de considérer un assouplissement des critères de financement des grands projets immobiliers. Actuellement, les banques ne sont autorisées à financer de tels projets que lorsque 80% des logements ont été vendus. Il est question de diminuer ce taux pour dynamiser le secteur de la construction.

Des partenariats public-privé sont également envisagés pour lancer des projets pilotes susceptibles d'augmenter l'offre de logements abordables.

Ces propositions feront l'objet de discussions au sein de groupes de travail et de réunions bilatérales entre les représentants des parties présentes autour du « Logementsdësch » et devraient déboucher sur l'annonce de mesures concrètes à la Chambre des députés dans le courant du mois de mai 2024.

4.4. Analyse du budget des recettes

Un premier volet traite du contexte national et européen qui détermine en large partie le niveau des recettes budgétaires. Le deuxième volet concerne l'évolution des recettes budgétaires, suivant la nouvelle structure du rapprochement comptable de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et du système SEC 2010.

4.4.1. Cadre fiscal national et européen

4.4.1.1. Cadre fiscal national

Le contexte de polycrise pèse sur les perspectives tant au niveau national que mondial et s'est traduit entre autres par une montée de l'inflation et un resserrement de la politique monétaire avec des taux d'intérêt importants. A travers une multitude de mesures, le gouvernement vise à soutenir les ménages et à renforcer la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et en particulier de la place financière.

Selon le projet de budget 2024 (p.19), « le Gouvernement visera à créer un environnement fiscal attractif et une réforme fiscale est envisagée pour instaurer une classe d'impôt unique dans deux ans, avec une réduction d'impôt transitoire pour la classe d'imposition 1a. »

Par ailleurs, « le Gouvernement continuera à mettre en œuvre une politique fiscale visant à renforcer la compétitivité de l'économie et augmenter le pouvoir d'achat des ménages. »

En date du 31 janvier 2024, le Conseil de gouvernement a adopté le paquet « logement » qui cherche à remédier à la pénurie de logement et à stimuler le marché de construction. Des mesures fiscales temporaires comme entre autres l'augmentation du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » de 30.000 euros à 40.000 euros ou encore la réduction du taux d'imposition des plus-values réalisées à l'occasion de la vente d'un bien immobilier sont prévues.

A partir du 1^{er} octobre, un nouveau régime d'accises relatif aux produits émergents assimilés aux tabacs manufacturés, tels que les e-cigarettes, les sachets de nicotine et le tabac à chauffer sera mis en place.

4.4.1.2. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 14 juillet 2023

Dans ses recommandations du 14 juillet 2023, le Conseil de l'Union européenne retient que « la lutte contre la planification fiscale agressive dans l'Union est essentielle pour : i) empêcher toute distorsion de la concurrence entre entreprises ; ii) garantir un traitement équitable des contribuables ; et iii) sauvegarder les finances publiques. Le Luxembourg est une petite économie ouverte et dotée d'un important secteur financier international, ce qui explique en grande partie la présence de flux financiers importants. Ces flux témoignent toutefois

également de la présence, sur le territoire luxembourgeois, d'entreprises sous contrôle étranger qui mènent des activités de trésorerie intragroupe. L'absence de retenue à la source ou de mesures équivalentes applicables aux paiements d'intérêts et de redevances vers les juridictions qui ont une fiscalité faible ou inexistante, outre les pays figurant sur la liste de l'Union des pays et territoires non coopératifs constitue un sujet de préoccupation particulier. Les paiements sortants d'intérêts et de redevances par des entreprises établies au Luxembourg vers des juridictions de pays tiers pourraient échapper à l'impôt ou n'être que peu imposés s'ils ne sont assujettis à aucune taxation, ou ne sont que faiblement taxés, dans la juridiction du bénéficiaire. Le Luxembourg a entrepris certaines démarches pour lutter contre la planification fiscale agressive. Toutefois, à ce jour, ces mesures restent insuffisantes pour remédier à ces caractéristiques du système fiscal, qui peuvent être utilisées par les multinationales à des fins de planification fiscale agressive. »

4.4.2. Evolution des recettes budgétaires

Le total des recettes budgétaires se compose des recettes budgétaires courantes et en capital et des recettes pour opérations financières. Les recettes budgétaires courantes et en capital comprennent les impôts directs, les impôts indirects et d'autres recettes (droits de succession). Ces recettes sont établies et recouvrées par les administrations fiscales (Administration des contributions directes (ACD), Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED) et Administration des douanes et accises (ADA)).

Suivant la Note de Conjoncture 2-2023 du Statec, « la croissance mondiale est entrée dans une phase de ralentissement en 2023 et devrait s'élever à 3% » pour 2023 et 2024. La zone euro se trouve en phase de stagnation suite aux effets de la crise énergétique.

Ainsi l'activité économique au Luxembourg stagne depuis le début de 2023 ce que confirment les indicateurs macroéconomiques. Selon le projet de budget (p.10), « les mauvais résultats du secteur financier en termes de volumes [...] expliquent en partie cette perte de dynamique, mais les services non financiers semblent aussi confrontés dans leur ensemble à une situation conjoncturelle dégradée. »

Suivant le tableau ci-dessous, 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, correspondant à une hausse de 7,5% par rapport au compte prévisionnel 2023, et 2.500,4 millions d'euros sont des recettes pour opérations financières.

Les recettes courantes et en capital se composent des impôts directs à raison de 13.540,2 millions d'euros, des impôts indirects à raison de 9.414,4 millions d'euros et d'autres recettes s'élevant à 1.035,8 millions d'euros.

Les recettes pour opérations financières devraient s'élever à 2.500,4 millions d'euros pour l'exercice 2024, soit une baisse de 551,2 millions d'euros (-18,1%) par rapport au compte prévisionnel 2023. Elles comprennent notamment les produits pour emprunts nouveaux (2.000 millions d'euros), ainsi que les produits d'emprunts pour le refinancement de la dette publique (500 millions d'euros).

Tableau 35 : Evolution des recettes budgétaires

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

Tableau 36 : Variation des recettes budgétaires

Regroupement des recettes	Variation 2022 / 2024		Variation 2023 / 2024	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Impôts directs	2.476,7	22,4%	983,5	7,8%
Impôts indirects	457,3	5,1%	612,1	7,0%
Autres recettes	181,8	21,3%	69,9	7,2%
Total des recettes courantes et en capital (1)	3.115,8	14,9%	1.665,5	7,5%
Total des recettes pour opérations financières (2)	-25,9	-1,0%	-551,2	-18,1%
Recettes budgétaires totales (1)+(2)	3.089,9	13,2%	1.114,3	4,4%

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

4.4.2.1. Impôts directs

En 2023, les recettes fiscales ont connu une dynamique favorable et ont été portées notamment par les impôts sur les ménages et d'importants soldes d'impôts sur les revenus des sociétés relatifs à des exercices antérieurs. Il y a lieu de préciser que cette trajectoire positive au niveau de certaines catégories d'impôts est en partie due à des tensions inflationnistes, notamment en matière de fiscalité des ménages par le versement de trois tranches indiciaires en 2023.

Selon les prévisions budgétaires pour 2024, les 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 et de 22,4% (2.476,7 millions d'euros) par rapport au compte général provisoire de 2022.

Le tableau qui suit retrace l'évolution de l'impôt direct suivant la nouvelle structure du budget concernant le rapprochement entre la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et la méthode SEC 2010.

Le produit à encaisser au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) devrait se chiffrer à 2650,0 millions d'euros pour le projet de budget 2024. Une hausse substantielle de 22,9% (493,2 millions d'euros) est enregistrée par rapport au compte général provisoire de l'exercice 2022.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) pour 2024, le projet de budget table sur une hausse importante de 128,5 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel

de 2023, soit 9,9%. L'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) devrait se chiffrer à 6.445 millions d'euros, soit une hausse de 462,3 millions d'euros (7,7%) en 2024 par rapport au compte prévisionnel de 2023, voire même une hausse de 1.103,3 millions d'euros (20,7%) par rapport au compte général provisoire 2022.

L'impôt retenu sur les revenus de capitaux (IRCAP) devrait se chiffrer à 820 millions d'euros en 2024, soit une progression de 71,3 millions d'euros (9,5%) par rapport au compte général provisoire 2022.

L'impôt sur la fortune devrait atteindre 1.150 millions d'euros en 2024, soit une hausse de 31,3% ou de 274,2 millions d'euros par rapport au compte général provisoire 2022.

Tableau 37 : Evolution des impôts directs

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

La catégorie « autres impôts directs » reprend les impôts d'une moindre envergure, notamment l'impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques à hauteur de 610,6 millions d'euros et l'impôt de solidarité des collectivités à hauteur de 199,5 millions d'euros, qui devraient progresser de 8,1%, respectivement de 7,5% par rapport au compte prévisionnel de 2023.

Dans ce qui suit, seront analysés de plus près, l'impôt sur le revenu des collectivités, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les traitements et salaires, l'impôt sur les revenus de capitaux, l'impôt sur la fortune et l'impôt commercial communal.

4.4.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités

L'impôt perçu sur le revenu des collectivités (IRC) est largement tributaire de l'évolution de la conjoncture économique des années passées. L'IRC représente 19,6% (2.650 millions d'euros) des recettes des impôts directs (hors recettes pour ordre) pour le projet de budget 2024. Suivant le compte prévisionnel 2023, l'IRC s'élèvera à 2.465,2 millions d'euros, soit 415,2 millions d'euros de plus par rapport au budget voté 2023.

Au titre des recettes de l'IRC pour l'exercice 2024, le projet de budget table sur une hausse de 184,8 millions d'euros, soit une progression de 7,5% par rapport au compte prévisionnel 2023. Ainsi des recettes de 2.650 millions d'euros sont inscrites au projet de budget 2024.

A noter que l'IRC a connu une forte progression de 18% en moyenne sur la période de 2017 à 2019. L'absorption des arriérés suite à l'introduction de l'imposition automatique et de la déclaration électronique ont mené à la hausse considérable de l'IRC pendant ladite période. En analysant la ventilation de l'IRC, il ressort du tableau ci-dessous que les soldes d'impôt ont significativement augmenté sur la période mentionnée ci-dessus, avec 990,6 millions d'euros pour l'exercice 2019, soit une part relative de 35,6% de la recette totale, y compris le produit de l'impôt de solidarité.

Les 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.

Dans son avis portant sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2023 (p.76), la Cour avait relevé que « selon les dires de l'ACD, le montant des soldes d'impôts devrait s'affaiblir au courant des années futures. En effet, la part relative des soldes d'impôts dans la recette totale est présumée atteindre 16,7% pour 2022 et 14,6% pour 2023, correspondant à un montant de 376,4 millions d'euros, respectivement de 322,6 millions d'euros. »

Or, les chiffres ci-dessous montrent au contraire des soldes d'impôts considérables. Ainsi le 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 de soldes correspond au niveau enregistré avant la crise sanitaire de 2018 à 2019.

Le tableau 39 reprend la répartition des soldes encaissés par année d'imposition pour l'exercice budgétaire 2023. Il en ressort que 61,3%, soit 496,4 millions d'euros des soldes proviennent

de l'année fiscale 2021. Selon les explications de l'ACD, cette hausse particulière est due au paiement de soldes d'impôt par un seul contribuable.

Le gouvernement avait décidé en 2020 une série de mesures destinées à contrecarrer les effets négatifs de la crise sanitaire sur le plan économique et à atténuer les difficultés de trésorerie des entreprises. Il s'agissait notamment du report d'échéances de paiement d'impôt et de l'annulation d'avances d'impôt pour les personnes morales qui réalisent un bénéfice commercial, agricole ou forestier.

Ces mesures ont conduit à une baisse des avances à payer. Or, l'économie luxembourgeoise, notamment le secteur financier, a bien résisté à la crise du COVID-19 en engendrant de meilleurs résultats que prévu. Ainsi, une partie des soldes d'impôts pour l'exercice budgétaire 2023 provient de l'année fiscale 2020.

Tableau 38 : Ventilation et évolution de l'IRC

IRC	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023(*)	2024(**)
Soldes d'impôt en millions	646,4 (31%)	833,0 (34%)	990,6 (35,6%)	506,1 (24,4%)	590,4 (25,9%)	408,5 (17,6%)	809,7 (30,5%)	752,7 (26,4%)
Variation en %	60,5%	29,0%	19,0%	-48,9%	16,6%	-30,8%	98,2%	-7,0%
Avances en millions	1.468,0 (69%)	1.643,2 (66%)	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%)	1.841,1 (69,5%)
Variation en %	13,0%	12,0%	9,0%	-12,5%	7,7%	13,0%	-3,6%	-3,6%
Total recettes	2.114,4	2.476,2	2.785,4	2.076,8	2.281,6	2.319,1	2.650,8	2.849,5
Produit de l'impôt de solidarité	-148,0	-173,3	-195,0	-145,4	159,7	162,3	185,6	199,5
Recettes budgétaires	1.966,4	2.302,9	2.590,4	1.931,4	2.121,9	2.156,8	2.465,2	2.650,0
En %	24,4%	17,1%	12,5%	-25,4%	9,9%	1,6%	14,3%	7,5%

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

(*) Compte prévisionnel 2023

(**) Projet de budget 2024

Tableau 39 : Répartition des soldes de l'IRC par année d'imposition – Exercice 2023

Année d'imposition	Paiements 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

Le tableau 40 ci-dessous reprend la répartition de l'IRC par secteur des recettes réalisées entre 2021 et 2023. Les activités financières et d'assurance contribuent à hauteur de 1.877,3 millions d'euros au compte prévisionnel 2023, soit une progression de 24,3% par rapport à 2022. Cette hausse s'explique par l'absorption de soldes d'impôts en 2023 à hauteur de 587,1 millions d'euros comparés aux 219,1 millions d'euros encaissés au titre de l'année 2022, ce qui correspond à une progression de 168%.

Selon les dires de l'ACD, les fluctuations majeures à l'intérieur du secteur « divers » peuvent se produire lorsque les entreprises demandent un changement du code NACE (Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne) auprès du Statec. L'ACD classe ces entités parmi le secteur « divers » si la branche d'activité n'est pas clairement définie. Parmi ledit secteur se trouvent entre autres les opérateurs d'électricité, de gaz et de transport.

Pour le compte prévisionnel 2023, le secteur des activités immobilières enregistre un recul de 38 millions d'euros, soit une baisse de 30,9% par rapport au compte général provisoire 2022. Selon les explications des responsables de l'ACD, ce recul s'explique par l'adaptation des avances vu les difficultés du marché immobilier suite à la hausse des taux d'intérêt et un fait exceptionnel pour l'exercice 2022 concernant un contribuable.

Tableau 40 : Répartition par secteur de l'IRC en millions d'euros

IRC(*) en millions	2021			2022			2023		
	Avances	Soldes	Total	Avances	Soldes	Total	Avances	Soldes	Total
Activités financières et d'assurance	1.254,8	471,9	1.726,7	1.290,9	219,1	1.510,0	1.290,2	587,1	1.877,3
Divers	72,0	2,8	74,8	212,3	27,8	240,1	128,3	53,8	182,1
Construction	85,2	43,9	129,1	87,8	48,3	136,1	85,0	61,9	146,9
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	67,2	-0,7	66,5	82,0	27,4	109,4	98,9	46,0	144,9
Commerce	94,0	11,8	105,8	106,9	10,8	117,7	114,6	6,0	120,6
Activités immobilières	59,0	28,4	87,4	70,1	53,0	123,1	57,8	27,3	85,1
Activités de services administratifs et de soutien	22,0	14,9	36,9	22,8	3,6	26,4	29,5	20,5	50,0
Information et communication	37,0	17,4	54,4	37,8	18,5	56,3	36,8	7,1	43,9
Total	1.691,2	590,4	2.281,6	1.910,6	408,5	2.319,1	1.841,1	809,7	2.650,8

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

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

Le tableau 41 ci-dessous reprend les recettes de l'IRC en provenance du secteur financier entre 2017 et 2023 en dégageant sa quote-part au niveau des recettes effectivement perçues. Ce tableau 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, se traduisant par une 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.

Tableau 41 : Contribution de l'IRC en provenance du secteur financier

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

Dans son rapport spécial de suivi concernant la qualité de la planification des recettes fiscales, la Cour avait noté que « d'après 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 en raison de la complexité et de l'envergure financière de leurs dossiers demandant un certain délai de traitement. »

Le tableau 42 montre que 0,75% des contribuables assujettis à l'IRC ont payé 75% des recettes totales de l'IRC en 2023. La lecture de ce tableau permet de conclure que 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, tenant compte des chiffres énoncés ci-avant.

Tableau 42 : Degré de concentration de l'IRC

	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

Tableau 43 : Evolution des soldes d'impôts restant dus

En millions d'euros	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023
Non échus	138,3	288,7	245,7
Soumis à délai	6,6	203,4	8,1
Normal	509,4	473,3	1.385,4
Soumis à contrainte	126,0	182,9	457,4
Total	780,3	1.148,3	2.096,6

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

Au 31 décembre 2023, un total de 2.096,5 millions d'euros reste dû à l'ACD, dont 1.385,4 millions d'euros correspondent à des impôts échus mais non encore soumis à une contrainte de paiement, respectivement à un délai de paiement et 457,4 millions d'euros soumis à contrainte où le recouvrement forcé a été lancé. Selon l'administration concernée, cette hausse substantielle par rapport au 31 décembre 2022 concerne quelques grands contribuables.

4.4.2.1.2. Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)

Le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette dépend largement des bénéfices réalisés par les professionnels de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, ainsi que des revenus imposables des professions libérales et du nombre de personnes physiques imposées par voie d'assiette. Les revenus provenant d'occupations salariées, les revenus de pensions ou de rentes, ainsi que les revenus provenant de capitaux mobiliers ne contribuent au rendement de l'impôt que dans la mesure où l'impôt fixé par voie d'assiette dépasse les retenues effectuées à la source sur ces mêmes revenus.

La Cour rappelle que l'IRPP est établi sur base d'une déclaration d'impôt du contribuable par voie d'assiette après la fin de l'année d'imposition. L'IRPP représente 10,5% (1.425 millions d'euros) des recettes des impôts directs pour le projet de budget 2024, soit un point de pourcent de plus que 2023.

Le compte prévisionnel 2023 affiche un niveau de soldes d'impôt le plus élevé par rapport aux exercices antérieurs, à savoir 533,7 millions d'euros. Ainsi il échet de constater pour 2023 une part relative de 38,2% de la recette totale de l'IRPP, alors que la part relative des exercices 2019 et 2020 s'élève à 20,2% (167,8 millions d'euros), respectivement 24% (209 millions d'euros).

Les avances de l'IRPP ont évolué de manière moins prononcée que les soldes d'impôts. Le compte prévisionnel 2023 enregistre des avances de 863,4 millions d'euros, soit une progression de 8,6% par rapport au compte général provisoire. Les avances ont progressé en moyenne de 5,1% sur la période de 2018 à 2023.

Le compte général provisoire 2022 affiche des recettes à hauteur de 1.254,7 millions d'euros, soit une hausse de 13,5% par rapport à 2021.

Au titre des recettes de l'IRPP pour l'exercice 2023, le compte prévisionnel affiche une hausse substantielle de 142,4 millions d'euros par rapport au compte général provisoire 2022, à savoir une progression de 11,3%. Ceci s'explique entre autres par les trois tranches indiciaires et la hausse du nombre de contribuables de 9.300 unités durant l'exercice 2023. En effet, le nombre de contribuables résidents et des frontaliers ayant la possibilité de faire leur déclaration au Luxembourg a augmenté durant cette période.

Le projet de budget 2024 table sur des recettes de 1.425 millions d'euros, soit une hausse de 128,5 millions d'euros (11,3%) par rapport à l'exercice 2023.

Tableau 44 : Ventilation et évolution de l'IRPP

IRPP	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023(*)
Soldes d'impôt en millions (1)	246,7	186,4	167,8	209,0	357,2	460,0	533,7
Variation en %	-	-24,4%	-10,0%	24,6%	70,9%	28,8%	16,0%
Part relative (soldes)	27,6%	22,6%	20,2%	24,0%	32,3%	36,7%	38,2%
Avances en millions (2)	645,8	639,0	661,3	662,8	748,0	794,7	863,4
Variation en %	-	-1,1%	3,5%	0,2%	12,9%	6,2%	8,6%
Part relative (avances)	72,4%	77,4%	79,8%	76,0%	67,7%	63,3%	61,8%
Total recettes (1+2)	892,5	825,4	829,1	871,8	1.105,2	1.254,7	1.397,1
Produit de l'impôt de solidarité	-64,3	-59,4	-59,7	-62,8	-79,6	-90,3	-100,6
Recettes budgétaires	828,2	766,0	769,4	809,0	1.025,6	1.164,4	1.296,5
En %	-	-7,5%	0,4%	5,1%	26,8%	13,5%	11,3%

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

(*) Compte prévisionnel 2023

Tableau 45 : Evolution des soldes d'impôts restant dus

En millions d'euros	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023
Non échu	70,1	79,1	86,3
Soumis à délai	24,5	40,0	39,7
Normal	3,0	17,3	43,1
Soumis à contrainte	153,8	167,7	195,8
Total	251,4	304,1	364,9

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

L'évolution des soldes d'impôts restant dus au 31 décembre 2023 indique qu'un total de 364,9 millions d'euros reste dû, dont 195,8 millions d'euros sont soumis à contrainte (recouvrement forcé).

4.4.2.1.3. Impôt sur les traitements et salaires (RTS)

La retenue d'impôt sur les traitements et salaires (RTS) dépend directement de l'évolution de l'emploi et du rythme de progression de la masse des salaires, de la masse des pensions et rentes, ainsi que de la hausse de l'échelle mobile des salaires. Suivant les données du Statec (Conjoncture Flash, février), l'emploi salarié intérieur affiche une progression annuelle de 1,4% en janvier 2024. La masse salariale a fortement augmenté les trois dernières années (+8,2% en 2021, +9,5% en 2022 et +8,5% en 2023). Suivant la Note de conjoncture 2-2023, la masse salariale devrait augmenter de manière moins prononcée (+4,3%) pour 2024.

En 2023, les recettes de l'impôt RTS ont atteint un niveau de 5.982,7 millions d'euros, soit une hausse de 641 millions d'euros (12%) par rapport aux 5.341,7 millions d'euros du compte général provisoire 2022. Pour l'année 2024, une augmentation de 462,3 millions d'euros est prévue, soit une augmentation de 7,7% par rapport à 2023.

La loi du 22 décembre 2023 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu prévoit une adaptation du barème d'imposition de quatre tranches indiciaires à partir du 1^{er} janvier 2024. Cet allègement fiscal vise à renforcer le pouvoir d'achat et s'inscrit dans la lignée du paquet de mesures « Solidaritétspak 3.0 » qui a été signé en date du 7 mars 2023 par les partenaires sociaux et le gouvernement où une adaptation à hauteur

de 2,5 tranches indiciaires a déjà été prévue⁵². Le déchet fiscal d'une tranche indiciaire est estimé à 120 millions d'euros, soit un total de 480 millions d'euros.

En 2022 et 2023, d'autres mesures ont été mises en place ou prolongées pour éviter un choc inflationniste et afin de soutenir les ménages en termes de pouvoir d'achat. Le crédit d'impôt énergie a été estimé à 495 millions d'euros. Au 31 décembre 2023, un déchet fiscal total de 455 millions d'euros est à noter. Le crédit d'impôt conjoncture affiche une moins-value de 220 millions d'euros pour l'année d'imposition 2023.

La RTS représente 47,6% des recettes en matière d'impôts directs, correspondant à 6.445 millions d'euros pour le projet de budget 2024.

Il est rappelé que les prévisions de la RTS reposent entre autres sur les prévisions de la masse salariale du Statec. Les prévisions pour 2024 incluent le versement d'une tranche indiciaire.

Tableau 46 : Evolution du RTS

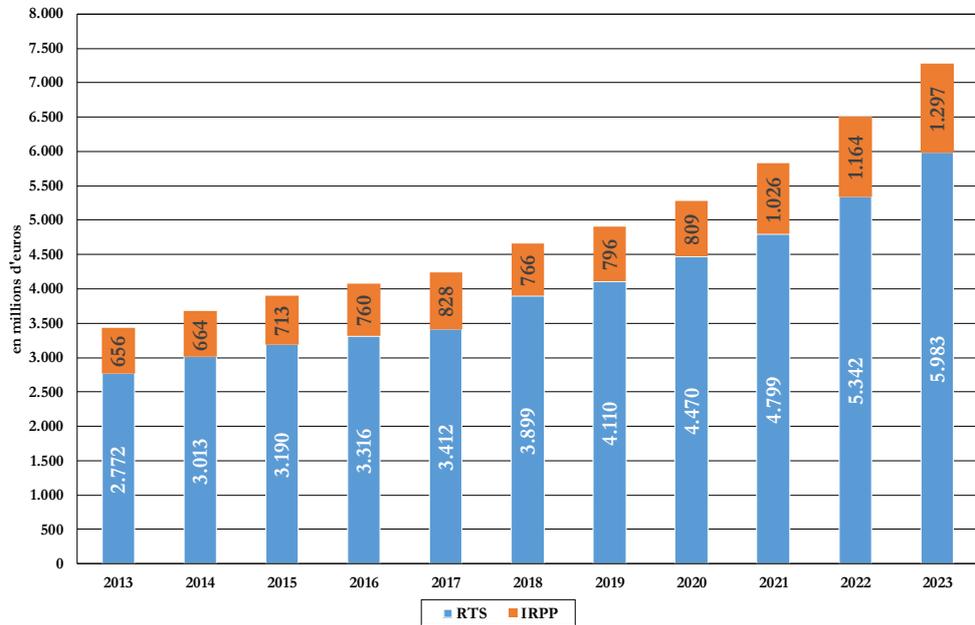
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en millions d'euros	4.110,1	4.470,1	4.799,1	5.341,7	5.982,7	6.445,0
variation en %	5,4%	8,8%	7,4%	11,3%	12,0%	7,7%

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

Selon le graphique ci-dessous, l'IRPP et la RTS ont fortement progressé entre 2013 et 2023, passant la barre des 7.000 millions d'euros en 2023. Concernant l'évolution de l'IRPP, les recettes totales ont augmenté de 641 millions d'euros, soit une variation de 97,7%. Du côté de la RTS, les recettes totales ont augmenté de 3.211 millions d'euros, correspondant à une progression de 115,8% par rapport à 2013.

⁵² Loi du 5 juillet 2023 portant modification 1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° de la loi modifiée du 12 mai 2022 instaurant une compensation financière permettant la réduction temporaire du prix de vente de certains produits pétroliers

Graphique 47 : Evolution de l'IRPP et du RTS



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

Selon les données de l'ACD, l'administration publique, le secteur des activités financières et d'assurance et les activités spécialisées, scientifiques et techniques contribuent à hauteur de 4.216,2 millions d'euros aux recettes de la RTS, correspondant à 65,4% pour l'exercice 2023.

Il ressort du tableau ci-dessous que la part de la RTS en provenance du secteur financier s'établit en moyenne à 22,5% pour ladite période. La répartition des recettes de la RTS au sein du secteur financier montre que les banques ainsi que la gestion de fonds représentent 48,1% respectivement 21,2%, ce qui correspond à 638,1 millions et 281,2 millions d'euros pour l'exercice 2023.

Tableau 48 : Contribution de la RTS en provenance du secteur financier

RTS(*)	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2017	3.676,3	873,6	23,8%
2018	4.201,6	974,2	23,2%
2019	4.429,0	1.040,5	23,5%
2020	4.816,9	1.080,7	22,4%
2021	5.171,4	1.152,2	22,3%
2022	5.756,2	1.245,7	21,6%
2023	6.446,9	1.326,8	20,6%

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

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

4.4.2.1.4. Impôt sur les revenus de capitaux (IRCAP)

L'impôt retenu sur les revenus de capitaux touche les revenus de capitaux mobiliers, à savoir les dividendes, les parts de bénéfice, les arrérages et les intérêts d'obligation. L'IRCAP est perçu majoritairement lors de la distribution de dividendes générés au Luxembourg et versés à des contribuables résidents et non-résidents.

Le rendement annuel de cet impôt retenu sur les revenus de capitaux dépend de la conjoncture de l'année précédant sa perception et du développement de la marche des affaires de quelques sociétés importantes, mais ceci dans une moindre mesure que pour le produit de l'IRC. Il présente une volatilité non négligeable. L'IRCAP représente 6,1% des recettes dans les impôts directs du projet de budget 2024.

Une retenue à la source de 15% sur le montant brut a comme conséquence que les soldes d'impôts ne sont que peu significatifs, s'élevant à 1,9% (15,4 millions d'euros) en 2023. Par conséquent, les avances de l'IRCAP s'élèvent à 98,1%. En 2023, 650 millions d'euros ont été votés, alors que 799,2 millions d'euros sont inscrits dans le budget prévisionnel 2023, soit une plus-value de recettes de 149,2 millions d'euros.

Dans l'avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2023, la Cour des comptes avait noté que la « CSSF avait recommandé au cours de l'exercice 2020 aux établissements de crédit de retenir

les dividendes jusqu'au 1^{er} janvier 2021, afin de maintenir un niveau de liquidités suffisant et de permettre de créditer leurs clients suite à la crise du COVID-19. » Par conséquent, la Cour avait noté un effet de rattrapage pour l'exercice 2021 avec un total de recettes de 758,4 millions d'euros, soit une progression substantielle de 80,7% par rapport à 2020. Il a été présumé que l'IRCAP devrait retrouver un rythme d'encaissement normal à partir de 2022, c'est-à-dire le niveau avant crise. Or, il ressort du tableau 49 que les recettes de l'IRCAP tournent autour des 800 millions d'euros en 2023 et que le projet de budget 2024 prévoit un montant de 820 millions d'euros (2,6%).

Tableau 49 : Evolution de l'IRCAP

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en millions d'euros	515,5	419,6	758,4	748,7	799,2	820,0
variation en %	1,3%	-18,6%	80,7%	-1,3%	6,7%	2,6%

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

Le secteur financier contribue largement à la perception de l'IRCAP et affiche une part relative assez stable en 2022 et en 2023 de 73,8%, respectivement de 77,1%. La part relative du secteur financier en 2023 s'élève à 616,5 millions d'euros.

Le tableau 51 montrant le degré de concentration de l'IRCAP confirme la dépendance par rapport au secteur financier. Ainsi 1,08% des contribuables paient 75% de l'IRCAP pour l'exercice 2023. Ceci permet de conclure que les recettes de l'IRCAP sont très concentrées au niveau d'une minorité de contribuables.

Tableau 50 : Contribution de l'IRCAP en provenance du secteur financier

IRCAP	Total	Secteur financier	
		en millions d'euros	en %
2019	515,5	352,6	68,4%
2020	419,6	325,7	77,6%
2021	758,4	592,4	78,1%
2022	748,7	552,8	73,8%
2023	799,2	616,5	77,1%

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

Tableau 51 : Degré de concentration de l'IRCAP

	75% des recettes	50% des recettes	25% des recettes
2021	1,46%	0,30%	0,08%
2022	1,60%	0,30%	0,08%
2023	1,08%	0,22%	0,04%

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

4.4.2.1.5. Impôt sur la fortune (IF)

L'impôt sur la fortune est directement lié à l'IRC et touche en premier lieu l'actif net d'une société. Il concerne principalement les entreprises commerciales, industrielles ainsi que les collectivités financières. L'IF est assis sur la valeur de l'ensemble des biens, des droits et avoirs composant le patrimoine du contribuable au 1^{er} janvier de chaque année, après déduction des dettes grevant ce patrimoine.

Les fortunes privées ne contribuent plus au produit de cet impôt depuis 2006, suite à l'introduction de la retenue libératoire sur les intérêts. Selon le principe de territorialité, les sociétés résidentes sont imposées sur leur patrimoine global et les sociétés non résidentes uniquement sur le patrimoine détenu au Grand-Duché de Luxembourg.

Tableau 52 : Evolution de l'IF

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en millions d'euros	770,9	773,5	801,6	875,8	1.098,0	1.150,0
variation en %	13,0%	0,3%	3,6%	9,3%	25,4%	4,7%

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

Pour 2024, l'IF représente 8,5% des recettes des impôts directs. L'IF est censé augmenter de 4,7% (52 millions d'euros) en 2024 par rapport au compte prévisionnel 2023. Pour le compte prévisionnel 2023, les recettes de l'IF ont dépassé les prévisions du budget voté 2023, soit une plus-value substantielle de 258 millions d'euros, voire une progression de 25,4% par rapport au compte général provisoire 2022.

A noter que pour l'exercice budgétaire 2023, 31,5% des recettes (345,5 millions d'euros) constituaient des soldes d'impôts d'années antérieures. En 2022, ces soldes équivalaient à 27,4% des recettes (240,3 millions d'euros). L'imposition automatique et l'absorption d'arriérés sont à la source de cette évolution.

Le secteur financier contribue majoritairement aux recettes de l'IF. En 2023, 83,9% des recettes proviennent des activités financières et d'assurance, soit 921,6 millions d'euros, comparés aux 692,7 millions d'euros en 2021.

Tableau 53 : Contribution de l'IF en provenance des SOPARFI

	2019	2020	2021	2022	2023
en millions d'euros	538,9	539,1	596,1	655,3	806,7
variation en %	11,1%	0,0%	10,6%	9,9%	23,1%

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

A préciser que les SOPARFI alimentent à raison de 87,5% (806,7 millions d'euros) les recettes de l'IF au sein du secteur financier, suivi du secteur divers et des banques avec des contributions de 38 millions d'euros, respectivement de 41 millions d'euros pour l'exercice budgétaire 2023.

Selon les informations de l'administration concernée, 7 contribuables ont payé en 2023 plus de 2 millions d'euros d'IF, dont 6 sont liés à des activités financières des SOPARFI.

Suivant le tableau ci-dessous, 1,84% des contribuables payent 75% des recettes de l'IF. Ceci permet de conclure que les recettes de l'IF sont également concentrées au niveau d'une minorité de contribuables.

Tableau 54 : Degré de concentration de l'IF

	75% des recettes	50% des recettes	25% des recettes
2021	3,27%	0,49%	0,08%
2022	2,67%	0,38%	0,06%
2023	1,84%	0,24%	0,04%

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

4.4.2.1.6. Impôt commercial communal (ICC)

Suivant la méthode SEC 2010, certaines catégories de recettes pour ordre sont à considérer en dehors de l'administration publique, bien qu'elles fassent partie d'un autre sous-secteur de l'administration publique. De ce fait, l'impôt commercial communal est extrait du budget des recettes courantes suivant la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

La base d'imposition de l'ICC est le bénéfice d'exploitation des activités commerciales, industrielles et artisanales des sociétés de capitaux et de personnes ainsi que des entrepreneurs individuels. L'ICC est prélevé par l'ACD pour le compte des communes et redistribué en fonction des critères prédéfinis à toutes les communes. Suivant l'ACD une part importante des recettes de l'ICC est générée par des entreprises situées sur le territoire de quelques communes.

A l'image de l'IRC, l'ICC présente une série de particularités qui induisent un décalage par rapport aux facteurs économiques qui le conditionnent. Dans le passé, cet impôt était composé de plus de 50% de soldes d'impôt au titre d'années d'imposition antérieures. Depuis 2011, la quote-part des soldes a progressivement diminué à 32,4% en 2021, sauf pour l'exercice 2019 où les soldes d'impôts se sont élevés à 40,3%.

Le fonds de dotation globale des communes (FDGC), créé par la loi du 14 décembre 2016 et remplaçant le fonds communal de dotation financière (FCDF), est alimenté à hauteur de 65% par l'ICC. Ce fonds définit les dotations de chaque commune suivant des critères précis.

Suivant la circulaire n°2023-137⁵³ du ministère de l'Intérieur, les communes devront prévoir dans leur budget une hausse de l'ICC de 12,7% pour 2023 et 3,7% pour 2024 par rapport au compte de 2022.

Tableau 55 : Evolution de l'ICC

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en millions d'euros	1.135,7	927,3	1.034,7	1.002,8	1.271,4	1.250,0
variation en %	18,2%	-18,3%	11,6%	-3,1%	26,8%	-1,7%

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

La Cour note une croissance importante des recettes de l'ICC sur les années 2017 à 2019, dépassant le milliard d'euros en 2019 réalisant une plus-value de 174,9 millions d'euros par rapport à 2018. Pour le compte général 2020, le recul initial prévu de 24,3% par rapport à 2019 était moindre pour s'établir à 18,3% suite à la crise sanitaire.

Pour le compte général provisoire 2022, un recul de 3,1% est prévu par rapport à 2021, soit une diminution de 31,9 millions d'euros. Le compte prévisionnel 2023 prévoit à nouveau une hausse importante de 26,8%, soit 268,6 millions d'euros de plus qu'en 2022. Le projet de budget 2024 prévoit par rapport à 2023 une légère baisse des recettes de 21,4 millions d'euros, soit un recul de 1,7% pour atteindre 1.250 millions d'euros.

Le tableau 56 ci-dessous présente l'importance du secteur financier dans le produit encaissé au titre de l'ICC. Pour la période sous référence, la Cour constate qu'en moyenne 67,6% du produit encaissé provient du secteur financier, à savoir 859,8 millions d'euros.

La répartition au sein du secteur financier montre que les SOPARFI et les banques contribuent à raison de 29,3% respectivement de 38,1% des recettes, soit 251,9 millions et 327,9 millions d'euros en 2023. Les gestions de fonds ont fortement progressé et voient leur part relative augmenter de 13,7% en 2017 (77,7 millions d'euros) à 24,1% (206,9 millions d'euros) en 2023.

⁵³ Circulaire concernant l'élaboration des budgets communaux et du plan pluriannuel de financement (PPF) 2024

Tableau 56 : Contribution de l'ICC en provenance du secteur financier

ICC	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2019	1.135,7	821,5	72,3%
2020	927,3	690,5	74,5%
2021	1.034,7	728,9	70,4%
2022	1.002,8	585,4	58,4%
2023	1.271,4	859,8	67,6%

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

4.4.2.1.7. Importance du secteur financier

L'analyse des différentes catégories d'impôts montre que le niveau des recettes des impôts directs dépend fortement de la performance du secteur financier. Afin de mieux visualiser l'impact de la place financière au niveau des impôts directs, le tableau ci-dessous reprend les recettes en provenance du secteur financier.

Tableau 57 : Contribution du secteur financier dans certaines catégories d'impôts directs

	IRC (*)		RTS (*)		Capitaux		Fortune		Contribution du secteur financier	
	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier		
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)

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. Comparée à l'exercice 2022, la contribution du secteur financier a augmenté de 1,1% point de pourcent, à savoir de 667,1 millions d'euros. Cette hausse s'explique principalement par l'absorption inattendue des soldes d'impôts substantiels de quelques contribuables ainsi que par la distribution de dividendes au niveau de la perception de l'impôt sur les capitaux.

La forte dépendance du secteur financier au Luxembourg a des inconvénients. Elle peut rendre l'économie luxembourgeoise vulnérable aux volatilités des marchés financiers mondiaux et une crise du secteur financier aurait des répercussions dramatiques sur les recettes de l'Etat.

4.4.2.2. Impôts indirects

Selon les prévisions budgétaires 2024, les recettes fiscales provenant des impôts indirects sont évaluées à 9.414,4 millions d'euros, soit une hausse de 7,0% (612,1 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel de 2023 et une hausse de 5,1% (457,3 millions d'euros) par rapport au compte de 2022.

Le compte prévisionnel 2023 affiche une baisse de 492,2 millions d'euros par rapport au budget voté de 2023, soit un repli des recettes de -5,3%.

L'année 2022 a été marquée par une forte remontée de l'inflation, de sorte qu'elle a connu une progression importante de certaines rentrées d'impôts indirects dont entre autres des recettes de TVA, qui ont atteint un niveau record en 2022 (6,3%) au Luxembourg.

En 2023, l'activité économique était en baisse, plaçant le Luxembourg dans une faible récession économique évaluée par le Statoc à -1,0% après une croissance du PIB de 1,4% en 2022.

Le tableau ci-dessous reprend les chiffres suivant la structure du budget concernant le rapprochement entre la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et le SEC 2010. Il résume l'évolution des principales recettes dérivant des impôts indirects entre 2022 et 2024.

Tableau 58 : Evolution des impôts indirects

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 PUEBL	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%

Source chiffres : Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, Administration des douanes et accises, projet de budget 2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

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 collectés par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED). La taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (TABO) contribue à hauteur de 13,6% aux recettes en matière d'impôts indirects pour l'exercice 2023, soit 1.199,2 millions d'euros de recettes perçues.

Les produits à encaisser au titre des recettes sur les carburants concernent les accises communes de l'UEBL, les accises autonomes, le produit de la contribution sociale et le produit de la contribution taxe CO₂. Les accises sur les produits se chiffrent pour 2023 à 871 millions d'euros. Le projet de budget 2024 enregistre une hausse de 149,3 millions d'euros, soit une progression de 10,0% par rapport au compte général provisoire de 2022.

Parmi la catégorie « autres impôts indirects » figurent le produit provenant de la vente de droits d'émissions destiné au Fonds climat et énergie, la taxe de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées et l'impôt spécial en charge des assureurs dans l'intérêt du service des secours.

Dans son accord de coalition 2023-2028, le gouvernement luxembourgeois s'engage à respecter la trajectoire de la taxe CO₂ définie dans le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat pour les années 2021 à 2030. Afin de réduire davantage les émissions de gaz à effet de serre, le PNEC prévoit une augmentation annuelle de la taxe CO₂ de 5 euros par tCO₂ jusqu'en 2026, pour atteindre le montant de 45 euros la tonne de CO₂ à cette échéance. En 2023, la taxation CO₂ était de 30 euros par tonne de CO₂ émise. Le compte prévisionnel

2023 prévoit un produit provenant de la contribution taxe CO₂ de l'ordre de 236,9 millions d'euros. Au 1^{er} janvier 2024, la taxe CO₂ a progressé de 30 euros à 35 euros par tonne de CO₂. Ainsi, des recettes de l'ordre de 282,1 millions d'euros sont prévues pour 2024, soit une hausse de 19,1% (45,2 millions d'euros).

Dans ce qui suit, seront traités, la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe d'abonnement, les droits d'enregistrement et les accises sur le carburant et les cigarettes.

4.4.2.2.1. Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Largement tributaire des dépenses de consommation et d'investissement des secteurs privé et public, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est supposée suivre de près la situation conjoncturelle. En raison de certaines particularités comptables, la volatilité de cet impôt peut paraître plus importante que le niveau des fluctuations des variables macro-économiques qui le sous-tendent.

La Cour analyse depuis des années les soldes à rembourser et à encaisser liés à cet impôt. En date du 4 février 2019, l'écart entre « montant à recouvrer » et « montant à rembourser » affichait un solde net à rembourser de 331,3 millions d'euros, alors que cet écart s'élevait au 6 février 2023 à 368,5 millions d'euros et au 5 février 2024 à 381,1 millions d'euros. Ces écarts sont basés sur la situation des assujettis en activité normale, c'est-à-dire sont exclus les montants de TVA qui sont considérés irrécouvrables suite entre autres à une cessation, faillite ou liquidation de l'activité des assujettis.

A préciser à cet égard, qu'un solde net à rembourser constitue une dette de l'administration centrale vis-à-vis de l'économie, une dette qui, jusqu'au moment de sa restitution, gonfle artificiellement les montants encaissés au titre de cet impôt. Plus précisément, les arriérés en matière de TVA à rembourser se sont élevés à 812,5 millions d'euros au 6 février 2023 et à 851,3 millions d'euros au 5 février 2024, s'agissant d'une progression de 38,8 millions d'euros.

En termes de l'évolution des remboursements de TVA, ceux-ci ont progressé de 5,5% (94,6 millions d'euros) en 2023 par rapport à 2022. La hausse des remboursements de TVA s'explique notamment par la hausse des recettes brutes de TVA. L'AED a remboursé en 2023 un peu plus d'un quart des recettes brutes de TVA.

Suivant la répartition sectorielle des recettes de TVA en 2023, le secteur du commerce de gros, de détail et de réparation d'automobiles et de motos a contribué aux recettes à raison de 25,4% (1.295,1 millions d'euros), suivi des activités financières et d'assurance à hauteur de 24,8% (1.264,2 millions d'euros) et des activités spécialisées, scientifiques et techniques à raison de 12,9% (656,5 millions d'euros). A des fins de comparaison avec l'année 2022 pour les seuls mois de janvier à septembre 2022, le secteur du commerce de gros, de détail et de réparation

d'automobiles et de motocycles conserve la même part de pourcentage dans les recettes de TVA, alors que la part des activités financières et d'assurance a augmenté de 3,3 points de pourcent en 2023 et la part des activités spécialisées, scientifiques et techniques a diminué de 0,8 point de pourcent en 2023.

Pour mémoire, le gouvernement avait lancé en septembre 2022 une série de paquets de mesures pour soutenir les ménages et les entreprises face à la hausse accélérée des prix de l'énergie et des prix à la consommation en général et afin d'endiguer la poussée inflationniste. L'abaissement temporaire d'un point de pourcent des taux de TVA du paquet de mesures « Solidaritétspak 2.0 » a alors été retenue pour la période du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2023⁵⁴. Ainsi, le taux normal a été réduit de 17% à 16%, le taux intermédiaire de 14% à 13% et le taux réduit de 8% à 7% en 2023. Pour un aperçu plus approfondi concernant l'ensemble des paquets de mesures prises par le gouvernement, il y a lieu de se référer au point 4.2 et 4.3 du présent rapport.

Ainsi, les encaissements de TVA ont quasiment stagné en 2023 par rapport à l'exercice 2022. Au vu des chiffres présentés au tableau qui suit plus loin, le compte prévisionnel de 2023 affiche une recette de 5.102,0 millions d'euros contre 5.098,3 millions d'euros en 2022. La hausse à peine de 0,1% (3,7 millions d'euros) par rapport à 2022 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.

Le déchet fiscal dérivant de la baisse temporaire d'un point de pourcent des taux de TVA était initialement estimé dans le projet de budget 2023 à 317 millions d'euros. Selon les responsables de l'AED, le déchet fiscal induit par ladite mesure est finalement évalué à 216 millions d'euros au 31 décembre 2023 dont environ trois quart est imputable sur l'année 2023 et un quart se reproduira dans les recettes de l'année 2024, bien que les taux de TVA ont été ramenés d'un point de pourcent au 1^{er} janvier 2024.

En ce qui concerne en particulier les recettes brutes de TVA sur les ventes de carburant, celles-ci 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. Pour rappel, les recettes brutes de TVA sur les ventes de carburant avaient augmenté en 2022 de 40,8% (149,8 millions d'euros) enregistrant 516,7 millions d'euros de recettes avec pour origine la vente de carburant en 2022.

Les 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. Les recettes de TVA

⁵⁴ La mesure a été mise en vigueur par la loi du 26 octobre 2022 portant mise en œuvre de la baisse temporaire du taux de TVA et modifiant la loi du 12 mai 2022 instaurant une compensation financière permettant la réduction temporaire du prix de vente de certains produits pétroliers.

avec pour origine la vente de tabac se sont élevées à 176,9 millions d'euros en 2019, progressant de 51,6% (91,3 millions d'euros) de 2019 à 2023.

Le projet de budget 2024 table sur des recettes de TVA de 5.623,7 millions d'euros, soit une progression de 521,7 millions d'euros (10,2%) par rapport au compte prévisionnel de 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.

Dans le cadre des travaux de prévision de l'administration, l'estimation des recettes de TVA est tributaire de trois éléments distincts, à savoir de la croissance économique (PIB), de l'inflation (l'IPCN) et des remboursements de TVA réalisés sur l'année. L'administration a élaboré les prévisions des recettes de TVA sur base du scénario central du Statec qui anticipe pour 2024, une accélération de l'activité économique (PIB) à 2% et le recul graduel de l'inflation, prévoyant une inflation moyenne de 2,2% en 2024 contre 3,7% en 2023 et 6,3% en 2022.

Tableau 59 : Evolution de la TVA

	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%

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

Enfin, il y a lieu de constater en vue de l'évolution des recettes de TVA ci-avant que les recettes ont substantiellement dépassé le niveau d'avant crise sanitaire du COVID-19 ayant lieu en 2020. En effet, le compte prévisionnel 2023 enregistre une progression de 29,2% (1.154,0 millions d'euros) par rapport au compte général de 2019.

4.4.2.2.2. Taxe d'abonnement (TABO)

Calculée sur la valeur nette d'inventaire des fonds d'investissement spécialisés, des organismes de placement collectif ainsi que des sociétés de gestion de patrimoine familial, le niveau de la taxe d'abonnement dépend directement de l'évolution des marchés boursiers et de la gestion de trésorerie des assujettis. En outre, la déclaration et le paiement de la taxe sont faits à la fin de chaque trimestre.

Ainsi, les recettes de la taxe d'abonnement (TABO) connaissent une volatilité élevée étant tributaires de l'évolution des marchés boursiers et du comportement des investisseurs qui est difficilement prévisible. De sorte que les prévisions des recettes de la TABO reposent entièrement sur les

prévisions du Statec. Ce dernier fonde ses estimations sur les données d'Oxford Economics et sur l'indice boursier « EuroStoxx ».

A noter que les encaissements provenant de la TABO ont atteint un niveau historique en 2022 avec des recettes effectives de 1.280,9 millions d'euros. Toutefois, le compte prévisionnel de 2023 enregistre des recettes de l'ordre de 1.199,2 millions d'euros, ce qui correspond à une baisse des recettes d'environ -6,4% (81,7 millions d'euros) par rapport à l'exercice 2022. Le recul s'explique principalement par une évolution peu favorable des performances des marchés boursiers entraînant une baisse des valeurs nettes d'inventaire.

Tableau 60 : Evolution de la TABO

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en millions d'euros	1.036,5	1.050,4	1.280,5	1.280,9	1.199,2	1.231,0
variation en %	1,0%	1,3%	21,9%	0,0%	-6,4%	2,7%

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

Le projet de budget 2024 prévoit un montant de 1.231,0 millions d'euros, soit une hausse de 2,7% (31,8 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2023 pronostiquant un redressement de l'évolution des actifs des fonds d'investissement au cours de l'année 2024.

4.4.2.2.3. Droits d'enregistrement

Les droits d'enregistrement concernent surtout les mutations de droits à caractère immobilier. Ainsi, l'évolution de la recette des droits d'enregistrement se limite, depuis l'abolition du droit d'apport applicable aux sociétés ordinaires à partir de 2009, aux seuls droits provenant des mutations immobilières.

En termes des recettes de droits d'enregistrement, il importe de relater le contexte économique afin de concevoir l'évolution des recettes de cet impôt. Face à une inflation élevée en 2022 et en conséquence du resserrement de la politique monétaire de la BCE par des relèvements des taux directeurs depuis juillet 2022, un ralentissement du nombre de transactions immobilières a été constaté sur l'année 2022 et 2023.

Néanmoins, en dépit d'un contexte de politiques monétaires restrictives conjuguées à des taux d'intérêt élevés afin de préserver la stabilité des prix, les recettes de droits d'enregistrement ont conservé leur niveau élevé de 2021 donnant même lieu à une légère hausse des recettes de 0,1 millions d'euros en 2022 par rapport à l'exercice 2021. Le maintien des recettes en 2022

découle principalement d'une hausse des actes dits extraordinaires avec des droits d'enregistrement supérieurs à 1 million d'euros qui a ainsi pu compenser le ralentissement du nombre de transactions immobilières ayant eu lieu sur l'année 2022.

L'augmentation générale du coût dans le secteur de la construction et le resserrement de la politique monétaire de la BCE par dix relèvements de taux directeurs de juillet 2022 jusqu'en septembre 2023 ont résulté en un ralentissement substantiel des activités immobilières qui s'est poursuivi sur l'année 2023 suite à une diminution des capacités de financement et en restreignant la propension des investissements dans l'immobilier résidentiel. Par conséquent, une baisse des prix immobiliers est observée depuis le début de l'année 2023 après un important ralentissement des prix à la fin de l'année 2022.

Selon l'indice hédonique des prix de vente des logements fourni par le Statec, en considérant les logements existants et les logements en construction, les prix immobiliers au Luxembourg ont enregistré une forte baisse au 3^{ème} trimestre de l'année 2023 de l'ordre de -13,6% par rapport au même trimestre de l'année 2022⁵⁵, affichant la plus forte chute en zone euro⁵⁶.

Au mois de mars 2023, un nouveau paquet de mesures fiscales « Solidaritétspak 3.0 » a été décidé dans le cadre des réunions du Comité de coordination tripartite, ayant comme objectif de renforcer le pouvoir d'achat des ménages et soutenir les entreprises afin d'éviter le choc inflationniste en 2024. Parmi les mesures prévues figure l'augmentation du plafond du crédit d'impôt sur les actes notariés (« Bëllegen Akt ») de 20.000 à 30.000 euros⁵⁷. Le déchet fiscal dérivant de cette mesure structurelle a initialement été estimé à 135 millions d'euros jusqu'au 31 décembre 2024. Les moins-values de recettes découlant de cette mesure structurelle sont finalement évaluées à 34 millions d'euros au 31 décembre 2023⁵⁸.

Dans cette optique, le compte prévisionnel 2023 enregistre des recettes de droits d'enregistrement de 232,5 millions d'euros, soit une baisse de 52,1% par rapport à 2022. Il importe de préciser que les recettes de 2023 n'ont atteint que 44,9% des recettes prévues dans le budget voté. La baisse substantielle des recettes de droits d'enregistrement en 2023 est due à une baisse d'environ un tiers des mutations immobilières et à un renchérissement des crédits immobiliers.

⁵⁵ Publication d'un bilan de l'Observatoire de l'Habitat intitulé « Le marché immobilier résidentiel au 3^e trimestre 2023 » du 21 décembre 2023

⁵⁶ Statec, Conjoncture Flash Janvier 2024

⁵⁷ Afin de bénéficier aux acheteurs au plus vite possible, la mesure est entrée en vigueur le jour de la signature de l'accord, le 7 mars 2023. La mesure a été mise en vigueur par la loi du 16 mai 2023 modifiant la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

⁵⁸ Pour un aperçu plus approfondi concernant l'ensemble des mesures prises en réponse à la hausse des prix, il y a lieu de se référer au point 4.2 du présent rapport. Les mesures de relance du secteur du logement et de la construction immobilière sont entièrement présentées au point 4.3 du présent rapport.

Tableau 61 : Evolution des droits d'enregistrement

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en millions d'euros	348,0	360,2	485,3	485,4	232,5	220,7
variation en %	-3,0%	3,5%	34,7%	0,0%	-52,1%	-5,1%

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

Selon les prévisions pour le projet de budget 2024, les droits d'enregistrement devraient s'élever à 220,7 millions d'euros, soit un nouveau recul de -5,1% par rapport au compte prévisionnel de 2023. Les travaux de prévision des recettes provenant des droits d'enregistrement pour l'exercice 2024 ont été élaborés en considérant deux facteurs distincts :

- Premièrement, les décisions de politique monétaire de la BCE en termes de taux d'intérêt directeurs ont été retenues dans les prévisions, en s'attendant à la réduction des taux d'intérêt en 2024. Dans ce cadre, l'AED s'est basée sur les pronostics d'Oxford Economics prévoyant une première baisse des taux d'intérêt directeurs en zone euro au premier semestre 2024.

Selon le Statec et sur base des prévisions d'Oxford Economics, l'effet d'une baisse des taux d'intérêt directeurs de la BCE ne se ferait sentir qu'en 2025 avec un taux à court terme reculant en dessous de 3%. Néanmoins, des baisses de taux entraînant un retour à des taux très faibles, comme éprouvé sur la période après la crise financière de 2008 et 2009 ne sont pas prévues.

- Deuxièmement, les mesures de soutien « Logement » ont été considérées dans les prévisions des recettes de droits d'enregistrement en évaluant l'effet positif des mesures à 16%.

En ce qui concerne le paquet de mesures de relance du secteur du logement et de la construction immobilière adopté par le Conseil de gouvernement en date du 31 janvier 2024, il importe de relever que le paquet contient une série de mesures, parmi lesquelles le crédit d'impôt « Bëllegen Akt », susceptibles d'impacter ainsi directement les recettes de droits d'enregistrement. Ces mesures exposées ci-dessous sont d'application rétroactive au 1^{er} janvier 2024 et limitées à l'année 2024 :

- Crédit d'impôt « Bëllegen Akt » pour l'acquisition d'une résidence principale augmente de 30.000 à 40.000 euros par personne physique.
- Introduction d'un nouveau crédit d'impôt « Bëllegen Akt » à des fins d'investissement dans le logement locatif fixé à 20.000 euros par personne physique, soit 40.000 euros par couple. Ce crédit d'impôt est uniquement destiné aux ventes en état futur

d'achèvement (VEFA) et le bien doit être mis en location pour une durée minimale de deux ans.

Les moins-values de recettes attendues en 2024 du fait de ces mesures ont été estimées à 40 millions d'euros, à savoir 30 millions d'euros découlant de la première mesure évoquée ci-dessus et 10 millions d'euros dérivant de la deuxième mesure évoquée ci-dessus.

En outre, le paquet logement retient une autre mesure particulière visant à stimuler l'offre de biens à la vente sur le marché immobilier qui porte modification d'une disposition en matière d'impôts directs concernant une réduction du taux d'imposition des plus-values au quart du taux global sur la cession de terrains et d'immeubles bâtis.

En effet, il s'agit d'une mesure qui n'est pas nouvelle ayant porté ses fruits par l'adoption en 2016 de la loi du 29 juin 2016 pour les revenus réalisés au cours de la période allant du 1^{er} juillet au 31 décembre 2018. Initialement, la période n'allait que du 1^{er} juillet 2016 au 31 décembre 2017, mais celle-ci a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2018. La mesure et principalement la prorogation de la loi du 29 juin 2016 ont été efficaces au point de causer un report de certains encaissements et remboursements en fin d'exercice 2018 à l'exercice suivant en raison d'une importante augmentation de la charge de travail de l'administration.

Enfin, pour un aperçu plus approfondi concernant l'ensemble des mesures contenues dans le paquet logement, il y a lieu de se référer au point 4.3 du présent rapport.

4.4.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés

Les recettes relatives aux droits d'accises sur les tabacs manufacturés enregistrent une progression prononcée depuis plusieurs années et se sont chiffrées à plus d'un milliard d'euros pour l'année 2023. Il est à noter que depuis 2022, le total des recettes encaissées des ventes de tabac dépasse les recettes émanant des accises perçues sur le carburant. Les ventes de plus en plus accrues de cigarettes et tabac à fumer résultent principalement d'un écart croissant entre les prix pratiqués au Luxembourg et ceux des pays voisins, dynamisant les ventes aux non-résidents.

Dans la note de conjoncture n° 2-2023 du Statec, il est mentionné que « En 2023, un paquet de cigarettes est en moyenne deux fois moins cher au Luxembourg qu'en France, et 30% moins cher qu'en Allemagne ou en Belgique. Entre 2017 et 2022, tandis que l'écart de prix moyen avec les pays voisins a presque triplé, les volumes de cigarettes et tabac mis en vente au Luxembourg ont augmenté de 50% et les accises encaissées ont progressé de 67%. » Il faut ajouter que la « loi de financement de la Sécurité sociale » votée par le Parlement français en 2022 prévoit de répercuter l'inflation sur le prix du tabac via une adaptation des taxes. Cette mesure a engendré une hausse du prix du paquet de 40 à 50 cents depuis le 1^{er} janvier 2024. Les prix

actuels pratiqués en France varient entre 11,50 euros et 12,50 euros pour un paquet de 20 unités. Suite au « plan de lutte anti-tabac », présenté en date du 28 novembre 2023, le prix d'un paquet passera à 12,00 euros en 2025 et à 13,00 euros en 2026. En Belgique et en Allemagne les prix actuellement en vigueur se situent entre 7,50 euros et 8,00 euros par paquet. Dans une prise de position récente, le ministre des Finances a renseigné que le prix d'un paquet de 20 cigarettes se situe actuellement à environ 5 euros au Luxembourg.

La directive européenne 2020/262 du 19 décembre 2019 établissant le régime général d'accise définit les limites applicables pour les produits soumis à accises acquis par un particulier pour ses besoins propres et transportés du territoire d'un Etat membre au territoire d'un autre Etat membre par ce dernier. Ainsi, chaque personne peut rapporter jusqu'à 800 cigarettes (4 cartouches), 400 cigarillos, 200 cigares et 1 kg de tabac à fumer dans son pays d'origine. De plus, la directive précise que les Etats membres sont en mesure d'établir des niveaux indicatifs qui ne peuvent toutefois pas être inférieurs aux quantités énumérées ci-dessus. La France a imposé néanmoins des règles plus restrictives⁵⁹ en ayant mis en place une limite de 200 cigarettes (1 cartouche), 100 cigarillos, 50 cigares et 250 gr de tabac à fumer. S'appuyant notamment sur la directive européenne en vigueur, le Conseil d'Etat en France a relevé que ces seuils ne sont pas en conformité avec les règles fixées par l'UE en la matière. Une éventuelle revue à la hausse des limites d'importation de cigarettes et tabac à fumer pourrait faire augmenter davantage les quantités vendues au Luxembourg dans un avenir proche.

Dans le courant de l'année 2024, une hausse de 2,7% des accises sur les produits de tabac est prévue. A partir du 1^{er} octobre 2024 un nouveau régime fiscal relatif aux produits émergents assimilés aux tabacs manufacturés, tels que les e-cigarettes et les sachets de nicotine va être introduit.

Tableau 62 : Evolution des accises sur les tabacs manufacturés

	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

⁵⁹ Article 51 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020

Le compte général provisoire 2022 affiche une progression de 22,0% (728 millions de pièces) pour les cigarettes et de 40,9% (1.556 tonnes) pour le tabac à fumer par rapport à 2019, avec des plus-values de 119 millions d'euros respectivement de 123 millions d'euros. L'année 2019 sert d'année de référence pour comparer l'évolution récente des recettes d'accises à leur niveau d'avant crise.

Tableau 63 : Evolution des droits d'accises – Comparaison au niveau d'avant crise COVID-19

	Variation Compte général 2019 / Compte général 2022		Variation Compte général 2019 / Compte prévisionnel 2023	
Cigarettes				
en millions de pièces	728	22,0%	1.133	34,2%
en millions d'euros	119	28,2%	205	48,6%
Tabac à fumer				
en tonnes	1.556	40,9%	2.353	61,8%
en millions d'euros	123	60,3%	194	95,1%

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

Les tableaux ci-dessous présentent les consommations totales de cigarettes et de tabac à fumer au cours des années 2019 à 2024. En 2023, la quantité vendue de cigarettes se chiffre à 4.442 millions de pièces, soit une hausse considérable de 34,2% (1.133 millions de pièces) par rapport à 2019. La consommation totale de tabac à fumer quant à elle affiche 6.158 tonnes pour l'année 2023, ce qui correspond à une augmentation de 61,8% (2.353 tonnes) par rapport à 2019.

Tableau 64 : Consommation totale de cigarettes

Cigarettes	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en millions de pièces	3.309	3.270	3.628	4.037	4.442	4.500
variation en %	10,3%	-1,2%	11,0%	11,3%	10,0%	1,3%

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

Tableau 65 : Consommation totale de tabac à fumer

Tabac à fumer	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en tonnes	3.805	4.210	4.672	5.361	6.158	6.200
variation en %	2,9%	10,6%	11,0%	14,7%	14,9%	0,7%

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

Concernant les recettes relatives aux droits d'accises sur les tabacs manufacturés, il est à souligner que celles-ci s'élèvent à 1.025 millions d'euros pour l'année 2023. Il s'agit d'une augmentation de 18,1% par rapport à l'année 2022. Les recettes relatives aux ventes de cigarettes s'élèvent à 627 millions d'euros en 2023 et augmentent de 48,6% (205 millions d'euros) par rapport à 2019. En ce qui concerne le tabac à fumer, les recettes s'établissent à 398 millions d'euros au 31 décembre 2023 et connaissent une progression de 95,1% (194 millions d'euros) par rapport à l'année 2019.

Tableau 66 : Recettes d'accises sur consommation totale de cigarettes

Cigarettes	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en millions d'euros	422	423	473	541	627	649
variation en %	10,8%	0,2%	11,8%	14,4%	15,9%	3,5%

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

Tableau 67 : Recettes d'accises sur consommation totale de tabac à fumer

Tabac à fumer	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en millions d'euros	204	240	275	327	398	411
variation en %	6,3%	17,6%	14,4%	19,1%	21,7%	3,3%

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

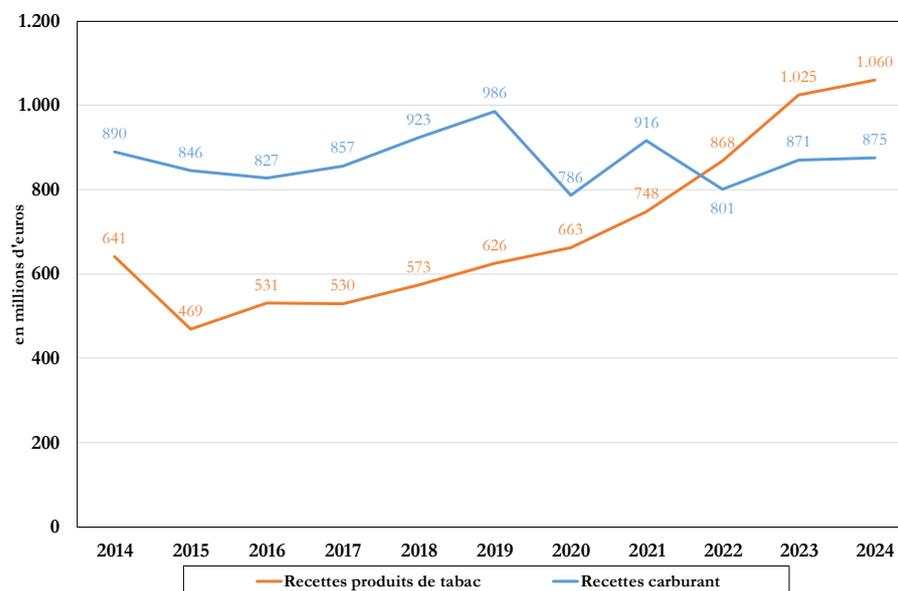
Au projet de budget 2024, des recettes provenant des droits d'accises sur la vente de cigarettes avoisinant les 648,6 millions d'euros sont prévues, soit une hausse de 21,7 millions d'euros (3,5%) par rapport à l'exercice 2023. La consommation de cigarettes est attendue d'augmenter de 58,1 millions de pièces, prévoyant un total de 4.500 millions de pièces en 2024 et une hausse de 1,3% comparée à 2023. Les prévisions pluriannuelles tablent sur une progression de 100 millions de pièces pour 2025, 200 millions de pièces pour 2026 et 300 millions de pièces pour 2027.

La consommation de tabac à fumer est chiffrée à 6.200 tonnes en 2024, soit une progression de 42,3 tonnes (0,7%) par rapport au compte prévisionnel 2023. Les recettes perçues des droits d'accise sur le tabac à fumer prévoient 411 millions d'euros en 2024, ce qui correspond à une hausse de 12,9 millions d'euros (3,2%) par rapport à l'année 2023. Les prévisions pluriannuelles envisagent une progression de 150 tonnes pour 2025, 300 tonnes pour 2026 et 450 tonnes pour 2027.

Tableau 68 : Evolution des accises sur les tabacs manufacturés et le carburant

	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%
Essence					
en millions de litres	457,8	450,0	518,2	530,0	2,3%
en millions d'euros	229,4	244,0	278,6	290,8	4,4%
Diesel					
en millions de litres	1.462,2	1.600,0	1.383,0	1.325,0	-4,2%
en millions d'euros	572,1	687,3	592,4	584,1	-1,4%

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

Graphique 69 : Evolution des accises sur les tabacs manufacturés et le carburant

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

Au Luxembourg, le tabac et 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. 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 à 2030 par rapport à 2005 les émissions de gaz à effet de serre attribuées au Luxembourg au titre du règlement (UE) 2018/842. A cela s'ajoute les effets négatifs sur les ventes suite à l'introduction à partir du 1^{er} janvier 2021 de la taxe CO₂ ainsi que d'un différentiel de prix sur le carburant moins intéressant comparé aux pays voisins. En ce qui concerne les recettes issues de la vente des produits de tabac, une hausse continue peut être observée depuis l'année 2017. Rien n'indique qu'il y aura un retournement de cette tendance dans les années à venir. Les prix pratiqués au Luxembourg se situent largement en-dessous des niveaux actuellement en vigueur dans les pays voisins. Il faut rajouter qu'un pays comme la France dispose d'un plan de lutte anti-tabac assez prononcé qui pousse les prix à augmenter chaque année. Aussi, la France a franchi une nouvelle étape législative dans l'interdiction des « puffs », des cigarettes électroniques jetables. Le 7 février 2024, le Sénat a adopté la proposition de loi visant à interdire les dispositifs électroniques de vapotage à usage unique. La loi devra maintenant être approuvée par la Commission européenne qui disposera de six mois pour rendre sa décision. Le gouvernement français espère pouvoir rendre la loi effective d'ici la fin de l'été 2024. Au Royaume-Uni, le Premier ministre Rishi Sunak a annoncé une grande relance de la politique antitabac en octobre dernier. Le chef du parti conservateur veut progressivement rendre le tabac illégal. Dans le cadre de son plan de lutte

contre le tabagisme, il prévoit d'interdire les cigarettes électroniques jetables à partir de 2025 et de rendre illégal à vie l'achat de tabac pour toute personne née à partir de 2009. Ce plan d'action vise non seulement à aider davantage les fumeurs à arrêter de fumer, mais a également comme objectif de créer une « génération sans tabac » et d'éviter l'entrée des plus jeunes dans le tabagisme. Au Luxembourg, le Plan National de Lutte contre le Tabagisme a expiré en 2020. Alors que le PNLT 2016-2020 prévoyait « Une évaluation externe finale en 2020, qui permettra de faire le point sur les résultats atteints et non atteints, ainsi que sur les points critiques à intégrer dans le PNLT suivant » rien n'est encore connu à l'égard d'une telle évaluation et du nouveau PNLT 2021-2025. L'accord de coalition 2023-2028 précise que les différents programmes nationaux « feront l'objet d'un contrôle de qualité et d'une analyse d'efficience » et « seront prolongés en fonction des résultats de cette analyse ».

En 2022 les recettes liées aux ventes des produits de tabac dépassaient de 66,7 millions d'euros les recettes émanant des droits d'accises perçus sur le carburant. Pour l'année 2023 cette différence se chiffrait à 154 millions d'euros. Le projet de budget 2024 prévoit un écart de 184,7 millions d'euros.

4.4.2.2.5. Accises sur le carburant

Le Luxembourg s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) conformément aux objectifs de l'Accord de Paris sur le climat de 2015.

Vu l'importance du secteur du transport et étant donné qu'il s'agit du secteur émettant le plus de CO₂, des actions ciblées dans ce domaine ont le plus grand potentiel de contribution aux objectifs nationaux d'atténuation du changement climatique. En 2021, le secteur du transport était responsable de plus de 60% des émissions⁶⁰. Une spécificité importante de ce secteur est que la majorité des émissions correspondantes est générée par les non-résidents. En fait, près de deux tiers des ventes de carburants se font à des transporteurs internationaux ainsi que des personnes privées en transit ou résidant dans la région frontalière.

La loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat vise l'objectif à long terme de la neutralité climatique, qui consiste à atteindre le « zéro émissions nettes » au Luxembourg d'ici 2050 au plus tard. L'objectif intermédiaire consiste à réduire de 55% d'ici à 2030 par rapport à 2005 les émissions de gaz à effet de serre attribuées au Luxembourg au titre du règlement (UE) 2018/842. En exécution de la loi précitée, des objectifs climatiques sectoriels ont été fixés par voie de règlement grand-ducal⁶¹ pour cinq secteurs jusqu'au 31 décembre 2030. Parmi ces secteurs figure celui des transports. Afin d'atteindre les objectifs nationaux, près de 200

⁶⁰ Source : Statec : Analyses N°03 11/2023 « Simulation de la transition énergétique de l'économie luxembourgeoise »

⁶¹ Règlement grand-ducal du 22 juin 2022 déterminant les allocations d'émissions de gaz à effet de serre annuelles pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2030 des secteurs visés à l'article 5 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat

mesures ont été élaborées par les ministères lors de la récente mise à jour du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat du Luxembourg pour la période 2021-2030. Le PNEC a été mis à jour par le Conseil de gouvernement en date du 21 juillet 2023. Celui-ci prévoit la hausse continue du prix du dioxyde de carbone de 5 euros par tCO₂ chaque année jusqu'en 2026. Au 1^{er} janvier 2024, la taxe est passée à 35 euros par tonne de CO₂.

Il est à noter que les recettes générées par la taxe CO₂ sont utilisées de façon équitable pour financer des mesures climatiques et de transition énergétique ainsi que des mesures de compensation sociales en faveur des ménages à faible revenu.

Le Luxembourg n'atteindra ses objectifs fixés au niveau européen dans le domaine de la protection du climat que sous condition d'un renforcement des mesures à court terme dans le domaine de la vente et de l'exportation des carburants.

Tableau 70 : Evolution des accises sur le carburant

	Compte 2022	Budget voté 2023	Compte prévisionnel 2023	Projet de budget 2024	Variation CP 2023/ PB 2024
Essence					
en millions de litres	457,8	450,0	518,2	530,0	2,3%
en millions d'euros	229,4	244,0	278,6	290,8	4,4%
Diesel					
en millions de litres	1.462,2	1.600,0	1.383,0	1.325,0	-4,2%
en millions d'euros	572,1	687,3	592,4	584,1	-1,4%

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

Suite à la hausse considérable des prix des produits pétroliers en 2022, les pays limitrophes ainsi que le Luxembourg ont pris des mesures fiscales⁶², sous forme de remises sur les accises de certains produits pétroliers qui sont limitées dans le temps. Cette compensation a été moins prononcée au Luxembourg que dans certains pays voisins et un recul des ventes de carburants a pu être constaté. En effet, le prix du diesel professionnel du Luxembourg a dépassé les prix pratiqués en France et en Belgique.

Au cours de l'année 2023, les prix pétroliers sont restés volatils sur fond de conflits et d'incertitudes géopolitiques. La guerre en Ukraine, le conflit au Moyen-Orient ainsi que l'extension et le durcissement des coupes de production par « l'OPEC » ont conduit à une volatilité accentuée

⁶² Loi modifiée du 12 mai 2022 instaurant une compensation financière permettant la réduction temporaire du prix de vente de certains produits pétroliers pour le Luxembourg

des prix du « Brent ». C'est surtout le conflit entre l'Etat d'Israël et le Hamas qui entraîne des risques géopolitiques accrus pour le marché pétrolier. La région représente un tiers du commerce mondial du pétrole par voie maritime.

En raison d'une évolution conjoncturelle moins favorable, l'année 2023 a été marquée par un ralentissement de l'activité économique mondiale, ce qui a contribué à freiner le transport des marchandises dans l'UE. Par conséquent, surtout les ventes de diesel ont été affectées.

Les paquets de mesures du « Energiedesch », « Solidaritéitspak 1.0 », « Solidaritéitspak 2.0 » ont également impacté les recettes au niveau de l'ADA, entre autres par le biais d'une réduction de 7,5 cts/l sur le carburant et le combustible. L'impact budgétaire s'est chiffré à 90 millions d'euros 2023.

L'introduction à partir du 1^{er} janvier 2021 de la taxe CO₂ (20 euros par tonne) a également conduit au recul des ventes de biens soumis au régime des accises. A noter que la taxe CO₂ est passée de 30 euros par tonne en 2023 à 35 euros par tonne au 1^{er} janvier 2024 suivant l'article 4 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

Ainsi le compte général provisoire 2022 affiche un recul de 33,0% (-717 millions de litres) pour le gasoil et de 6,0% (-29 millions de litres) pour l'essence par rapport à 2019, avec une moins-value des recettes d'accises de 186 millions d'euros pour le gasoil et une augmentation de 1 million d'euros pour l'essence. L'année 2019 sert d'année de référence pour comparer l'évolution récente des recettes d'accises à leur niveau d'avant crise.

Les tableaux ci-dessous présentent les consommations totales de diesel et d'essence au cours des années 2019 à 2024. En 2023, la quantité vendue de gasoil a atteint 1.383 millions de litres, soit une baisse considérable de 36,5% (-796 millions de litres) par rapport à 2019. On observe un effet négatif sur les quantités vendues suite à l'introduction de la taxe CO₂, qui frappe essentiellement le diesel professionnel. Le différentiel de prix est moins attractif au Luxembourg comparé aux pays voisins. En fait, en France et en Belgique, un remboursement partiel des accises sur le diesel professionnel a été accordé ce qui a rendu le prix de celui-ci à la pompe plus intéressant qu'au Luxembourg. Selon l'ADA, les ventes aux particuliers sont beaucoup moins affectées par l'introduction de la taxe CO₂, tant pour le gasoil que pour l'essence. Le recul des ventes de diesel est également lié à une conjoncture moins propice, freinant le transport des marchandises au sein de l'UE. Il est à souligner que pour les exercices 2022 et 2023, la régression des ventes de diesel s'explique aussi par une augmentation de la consommation de l'essence au niveau des particuliers ainsi que par l'achat croissant de véhicules hybrides et électriques. Le nombre de voitures diesel immatriculées au Luxembourg a diminué de presque 70.000 unités au courant des sept dernières années. En janvier 2024,

quelque 183.000 unités de véhicules diesel étaient immatriculées au Grand-Duché. L'électromobilité au Luxembourg poursuit son essor, portée par des subventions et le renforcement des avantages fiscaux pour les voitures de fonction à zéro émission. Selon des analyses du Statec les voitures purement électriques représentaient près de 25% des nouvelles immatriculations au Luxembourg sur les dix premiers mois de l'année 2023. En ce qui concerne les quantités vendues d'essence, l'ADA renseigne sur 518 millions de litres pour l'année 2023, soit une augmentation de 6,4% (31 millions de litre) par rapport à l'année de référence 2019. L'ADA se réfère dans ses calculs à des estimations pluriannuelles sur les allocations d'émissions annuelles de gaz à effet de serre arrêtées par le règlement grand-ducal du 22 juin 2022⁶³.

Tableau 71 : Consommation totale de diesel

Diesel	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en millions de litres	2.179	1.719	1.712	1.462	1.383	1.325
variation en %	1,9%	-21,1%	-0,4%	-14,6%	-5,4%	-4,2%

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

Tableau 72 : Consommation totale d'essence

Essence	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en millions de litres	487	373	439	458	518	530
variation en %	8,7%	-23,4%	17,7%	4,3%	13,1%	2,3%

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

Les tableaux qui suivent affichent l'évolution des recettes d'accises liées aux ventes de diesel et d'essence pour la période de 2019 à 2024. Les recettes relatives aux ventes de gasoil routier s'élèvent à 592 millions d'euros en 2023 et diminuent de 21,9% (-166 millions d'euros) par rapport à l'année de référence 2019. En ce qui concerne l'essence, les recettes s'élèvent au 31 décembre

⁶³ Règlement grand-ducal du 22 juin 2022 déterminant les allocations d'émissions de gaz à effet de serre annuelles pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2030 des secteurs visés à l'article 5 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat.

2023 à 279 millions d'euros et connaissent une progression de 22,4% (51 millions d'euros) par rapport à 2019.

Alors que les recettes émanant des ventes de diesel ont augmenté de 20 millions d'euros en 2023 par rapport à 2022, les quantités vendues connaissent quant-à-elles une baisse de 79 millions de litres pour la même période. L'augmentation des recettes de 20 millions est due entre autres à la hausse de 1,2 centimes par litre de la taxe CO₂ pour l'année 2023. Comme le montre le tableau 46 ci-dessus, la consommation totale de diesel a diminué progressivement au cours des 5 dernières années.

Tableau 73 : Recettes d'accises sur consommation totale de diesel

Diesel	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en millions d'euros	758	610	690	572	592	584
variation en %	5,9%	-19,5%	13,1%	-17,1%	3,5%	-1,4%

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

Tableau 74 : Recettes d'accises sur consommation totale d'essence

Essence	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en millions d'euros	228	176	226	229	279	291
variation en %	10,1%	-22,8%	28,5%	1,2%	21,8%	4,3%

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

Tableau 75 : Evolution des droits d'accises après introduction de la taxe CO₂

	Variation Compte général 2019 / Compte général 2022		Variation Compte général 2019 / Compte prévisionnel 2023	
Essence				
en millions de litres	-29	-6,0%	31	6,4%
en millions d'euros	1	0,4%	51	22,4%
Diesel				
en millions de litres	-717	-33,0%	-796	-36,5%
en millions d'euros	-186	-24,5%	-166	-21,9%

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

Pour 2024, le droit d'accise dénommé « taxe CO₂ » qui a remplacé le produit de la contribution changement climatique prélevé sur les carburants, renseigne une recette estimée à 282,1 millions d'euros, soit une hausse de 19,1% (45,2 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2023.

Au projet de budget 2024, des recettes de diesel avoisinant les 584,1 millions d'euros sont prévues, soit une baisse de 8,3 millions d'euros (-1,4%) par rapport à l'exercice 2023. La consommation de diesel est prévue de diminuer de 58 millions de litres, soit une baisse de 4,2% par rapport à l'exercice 2023. Les prévisions pluriannuelles tablent sur une décroissance de 50 millions de litres pour 2025, 100 millions de litres pour 2026 et 125 millions de litres pour 2027.

La consommation d'essence est chiffrée à 530 millions de litres en 2024, soit une progression de 12 millions de litres (2,3%) par rapport au compte prévisionnel 2023. Les recettes d'essence se chiffrent à 291 millions d'euros en 2024, soit une hausse de 12,2 millions d'euros (4,4%) par rapport à l'année 2023.

4.5. Analyse du budget des dépenses

4.5.1. Mesures d'économie budgétaire

A l'occasion du dépôt du projet de budget en date du 6 mars 2024, le ministre des Finances a exprimé la volonté du gouvernement de réduire les dépenses, notamment les dépenses de fonctionnement de l'Etat, sans toutefois préciser de façon explicite les postes (budgétaires) qui seraient affectés.

Pour plus de précisions, une question parlementaire⁶⁴ a été adressée au ministre des Finances en date du 22 février 2024 :

« An engem Interview buet den Här Finanzminister rezent matgedeelt, datt beim Staat misst gespuert ginn, fir de wuessenden Defizit ze reduzéieren. Hien buet vun Aspuepotenzial beim Personal, bei den Infrastrukturen an den Fonctionnementskäschte geschwat.

An deem Kader wollte mir dem Här Finanzminister folgend Froe stellen:

- *A wat fir enge Beräicher soll manner Personal agehallt ginn ? Ginn et net sensibel Beräicher, wéi Justiz, Police an Education, wou een net einfach op Personal verzichte kann?*
- *Wat versteet den Här Minister genee enner Reduzéierung vun den Fonctionnementskäschte beim Staat? Wou gesiit hien do konkret Aspuepotenzial? Wéi héich schätzt hien dëst Potenzial approximativ an?*
- *Ausser, datt den Här Minister manner deier Bürogebaier wëllt finanzéieren, wou wëllt den Här Minister konkret bei aneren Infrastrukture spueren? Wéi grouss gesiit hien de Spillraum an deem Beräich, wuelwëssend, datt bei all Projet eng Rei Normen ze respektéiere sinn? »*

Le ministre des Finances y a répondu en date du 18 mars 2024 :

« Ech verweisen déi honorabel Deputéierten op de Staatsbudget fir d'Joer 2024, wou d'Eckdate vum Budget skizzéiert ginn an op d'Explikatiounen, déi ech am Kader vun der Präsentioun vun dësem Budget der Chamber de 6. März 2024 ginn hunn.

D'Personal beim Staat soll an Zukunft manner séier klammen, wéi dat an der Vergaangenheet deelweis de Fall war. Dat ass zum engen doduerch bedéngt, dass de Staat net ëmmer d'Leit fëmt, déi e sicht. Et sief bei drun erënnert, dass am Hierscht 2023 nach ronn 1.800 Poste beim Staat onbesat waren. Zum anere wëll d'Regierung verstärkt op d'Digitaliséierung an eng Vereinfachung vun de Prozedure setzen. Déi meeschten Neistellungen si bei der Police an der Education virgesinn.

⁶⁴ Question parlementaire n°383

Wat d'Funktionnementskäschten uginn, sou sinn dës an de Joren 2019-2023 an der Moyenne ëm 10% d'Joer an d'Laut gaangen. Fir 2024 gët mat enger Progressioun vu 7,3% gerechent.

Ech wëll ofschléissend drop biveisen, dass d'Investitiounen weiderhin op engem héijen Niveau wäerte gehale ginn; dat betrëfft och d'Investitiounen an d'Infrastrukturen. D'Regierung leet bei besonnesch wäert op d'Mobilitéit, déi energieetesche Transitioun an d'Digitaliséierung an orientéiert sech no de politesche Prioritéiten aus dem Koalitiounsprogramm, ouni d'Nohaltegkeet vun de Staatsfinanzen aus den Aen ze verléieren. »

La Cour constate qu'à ce stade, les mesures d'économie budgétaire annoncées par le ministre des Finances ne sont pas documentées.

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.

4.5.2. Evolution des dépenses courantes

En chiffres, les dépenses courantes atteignent la somme de 22.953,9 millions d'euros en 2024, soit une augmentation de quelque 1.714,3 millions d'euros par rapport au budget de 2023 (+8,07%), respectivement une progression de 3.511,6 millions d'euros par rapport au compte général provisoire de 2022 (+18,06%).

4.5.2.1. Présentation des dépenses courantes

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses courantes du budget de l'Etat suivant leur classification comptable et ce pour les années 2022 à 2024.

Tableau 76 : Regroupement comptable des dépenses courantes

Code	Classes de comptes	2022 Compte général (euros)	2023 Budget définitif (euros)	2024 Projet de budget (euros)	Variation			
					2022/2024		2023/2024	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
10	Dépenses non ventilées	64.641.949	75.315.046	79.804.565	15.162.616	23,46%	4.489.519	5,96%
11	Salaires et charges sociales	3.686.852.541	3.961.643.997	4.575.473.982	888.621.441	24,10%	613.829.985	15,49%
12	Achat de biens non durables et de services	856.546.246	851.707.478	920.601.412	64.055.166	7,48%	68.893.934	8,09%

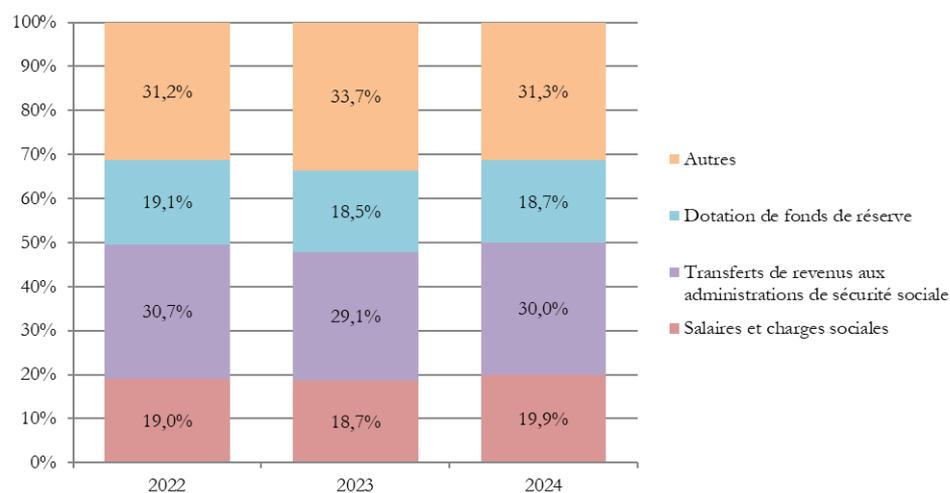
Code	Classes de comptes	2022 Compte général (euros)	2023 Budget définitif (euros)	2024 Projet de budget (euros)	Variation			
					2022/2024		2023/2024	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	29.982.087	39.127.193	37.343.270	7.361.183	24,55%	-1.783.923	-4,56%
21	Intérêts de la dette publique	130.142.798	120.219.000	171.107.000	40.964.202	31,48%	50.888.000	42,33%
23	Intérêts imputés en débit	14.522	0	10.000	-4.522	-31,14%	10.000	/
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	933.505	1.088.518	1.248.097	314.592	33,70%	159.579	14,66%
31	Subventions d'exploitation	933.742.782	1.431.308.918	1.259.522.269	325.779.487	34,89%	-171.786.649	-12,00%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	273.853.383	310.932.592	324.353.687	50.500.304	18,44%	13.421.095	4,32%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	884.321.683	1.036.146.156	1.150.720.749	266.399.066	30,12%	114.574.593	11,06%
34	Transferts de revenus aux ménages	631.431.683	676.634.313	788.058.562	156.626.879	24,81%	111.424.249	16,47%
35	Transferts de revenus à l'étranger	685.334.623	986.968.985	742.988.968	57.634.345	8,41%	-243.980.017	-24,72%
37	Remboursements d'impôts directs	2.099.986	2.100.000	2.250.000	150.014	7,14%	150.000	7,14%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	1.153.802.894	1.176.978.878	1.212.507.960	58.705.066	5,09%	35.529.082	3,02%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	5.960.292.237	6.183.746.630	6.885.014.063	924.721.826	15,51%	701.267.433	11,34%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	306.048.665	309.907.997	362.084.148	56.035.483	18,31%	52.176.151	16,84%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	120.904.080	136.493.972	142.607.097	21.703.017	17,95%	6.113.125	4,48%
93	Dotation de fonds de réserve	3.721.381.883	3.939.306.880	4.298.191.182	576.809.299	15,50%	358.884.302	9,11%

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

Il résulte du tableau ci-dessus que les salaires et charges sociales de l'Etat (code économique 11), les transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) ainsi que les dotations de fonds de réserve (code économique 93) représentent une part essentielle du total des dépenses courantes. Sur un total de 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.

A noter que la part des transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale (code économique 42) a baissé de 30,7% en 2022 à 30,0% en 2024.

Graphique 77 : Répartition des principales catégories de dépenses courantes



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

4.5.2.2. Analyse par code économique

4.5.2.2.1. Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2024, les transferts sous rubrique s'élèveront à 6.885 millions d'euros en 2024, ce qui constitue une hausse de quelque 701,3 millions d'euros ou de 11,34% par rapport au budget 2023.

Cette hausse s'explique essentiellement par les transferts au niveau du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale, c.-à-d. notamment les régimes de l'assurance pension, de maladie-maternité et de dépendance. L'augmentation y est de quelque 576 millions d'euros entre 2023 et 2024, soit 12,29%. Par rapport à 2022, elle se situe à 16,21% ou 734 millions d'euros.

Tableau 78 : Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)

Ministère		2022 Compte général (euros)	2023 Budget définitif (euros)	2024 Projet de budget (euros)	Variation			
					2022/2024		2023/2024	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
2	Affaires intérieures	65.263.497	70.402.000	101.782.000	36.518.503	55,96%	31.380.000	44,57%
11	Famille, Solidarités, Vivre ensemble et Accueil	1.367.813.977	1.428.138.972	1.522.059.200	154.245.223	11,28%	93.920.228	6,58%
19 et 20	Santé et Sécurité sociale	4.527.214.763	4.685.205.658	5.261.172.863	733.958.100	16,21%	575.967.205	12,29%
Total		5.960.292.237	6.183.746.630	6.885.014.063	924.721.826	15,51%	701.267.433	11,34%

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

Des 6.885.014.063 euros prévus en 2024, la quasi-totalité, c'est-à-dire 6.783.232.063 euros (98,5%) relèvent du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale (5.261.172.863 euros) ainsi que du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil (1.522.059.200 euros).

Les dépenses du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale visent surtout les régimes de l'assurance pension (2.581,4 millions d'euros ; +7,46% par rapport à 2023), de l'assurance maladie-maternité (1.796,2 millions d'euros ; +1,49% par rapport à 2023) ainsi que celui de l'assurance dépendance (401 millions d'euros ; +8,96% par rapport à 2023).

Les principaux transferts du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil sont regroupés sous un article budgétaire de dotation à la Caisse pour l'avenir des enfants et concernent essentiellement la prise en charge par l'Etat des allocations familiales ainsi que des indemnités pour le congé parental. Ces transferts se chiffrent à 1.477 millions d'euros en 2024 (+7,01% par rapport à 2023).

Le forfait d'éducation, à charge de l'Etat par une dotation au Fonds national de solidarité qui en assure la gestion, grève le budget de l'Etat de quelque 45,1 millions d'euros en 2024 (47,9 millions d'euros en 2023).

4.5.2.2.2. La viabilité financière du régime général d'assurance pension

Dans ce qui suit, la Cour présente deux aspects concernant la viabilité financière du régime général d'assurance pension.

Dans un premier temps, l'impact budgétaire des flux migratoires sur les finances publiques en général et sur le système de pensions en particulier est présenté. Cet impact sur les systèmes de

retraite est un aspect qui est souvent au centre du débat public et mérite d'être mentionné dans un débat sur l'assurance pension.

Dans un deuxième temps, la Cour présente différents aspects de la planification des recettes et des dépenses en relation avec l'assurance pension, dont notamment la croissance économique sur laquelle repose la viabilité financière du régime.

4.5.2.2.1. Impact des flux migratoires sur les systèmes de retraite

4.5.2.2.1.1. Impact budgétaire de l'immigration sur les finances publiques

Dans une étude de 2013, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques, ci-après OCDE, a montré un impact budgétaire net positif de l'immigration pour la plupart des pays de l'OCDE avant la crise économique de 2008/2009. Ainsi, les immigrés contribuaient plus en impôts et cotisations sociales qu'ils recevaient en prestations sociales⁶⁵. A relever que l'OCDE qualifie une personne comme immigrée si elle est née à l'étranger et vit dans le pays d'accueil. La Cour utilisera cette définition tout au long de ce chapitre.

Vu les flux migratoires des dernières années dans les pays OCDE, celle-ci a consacré un chapitre dans son rapport « Perspectives des migrations internationales 2021 », à l'actualisation de l'analyse de l'impact budgétaire de l'immigration dans les pays de l'OCDE⁶⁶.

Pour la plupart des pays visés par l'étude de l'OCDE, la contribution nette d'impôts et de cotisations sociales des immigrés est positive, signifiant que, en moyenne, les immigrés versent plus qu'ils ne reçoivent⁶⁷.

Pour le calcul de l'impact budgétaire, les dépenses consacrées aux biens publics, à la santé, à l'éducation et à la protection sociale ont été considérées. Au niveau des recettes, les impôts directs (impôts sur le revenu et le patrimoine), les impôts indirects, (taxes sur les produits et la production), les impôts sur le capital, les contributions sociales et autres recettes ont été pris en considération. « La contribution budgétaire nette d'un groupe est la différence entre les impôts et cotisations versées par les membres du groupe et les coûts des prestations et services publics dont ils bénéficient. »⁶⁸.

En moyenne, pour les 25 pays qui font objet de l'étude de l'OCDE, la contribution nette des immigrés est de 1,56% du produit intérieur brut, ci-après PIB, pour la période allant de 2006 à 2018.

Pour le Luxembourg, la contribution nette des immigrés est la plus haute parmi les pays inclus dans l'étude avec une contribution nette de 7,64% du PIB.

⁶⁵ OCDE (2013), « L'impact fiscal de l'immigration dans les pays de l'OCDE », dans Perspectives des migrations internationales 2013, Editions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-6-fr.

⁶⁶ OCDE (2021), Chapitre « Impact budgétaire de l'immigration dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 2000 », dans Perspectives des migrations internationales 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/da2bbd99-fr>.

⁶⁷ Les dépenses et recettes au niveau des administrations publiques, issues des bases de données des statistiques des comptes nationaux de l'OCDE, sont prises en considération. Le système de comptabilité nationale 2008 garantit la comparabilité des chiffres entre les pays faisant objet de l'étude.

⁶⁸ OCDE (2021), Perspectives des migrations internationales 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/da2bbd99-fr>.

Exprimé en ratio budgétaire, c'est-à-dire les recettes publiques versées par le groupe divisé par les dépenses publiques consacrées au groupe, les immigrés au Luxembourg atteignent une valeur de 1,18, ce qui signifie qu'ils contribuent 18% de plus par rapport à ce qu'ils reçoivent. Le Luxembourg, avec d'autres pays comme la Suisse, l'Irlande, le Royaume-Uni, les Etats-Unis ou encore l'Australie, se situe dans le tiers des pays où le ratio budgétaire des immigrés est supérieur à celui des personnes nées dans le pays⁶⁹.

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.

4.5.2.2.1.2. Impact budgétaire de l'immigration sur l'assurance pension

Le Luxembourg a, comme tous les Etats membres de l'Union européenne, ci-après UE, un système pay-as-you-go, ci-après PAYG, pour financer leur système de pension, donc un système qui repose sur le principe de la répartition pure⁷⁰. Dans un système PAYG, les prestations de retraite actuelles sont financées par les cotisations versées par les salariés actuels. C'est donc la population active qui finance les pensions des retraités. Par conséquent, un système PAYG peut être durable si la taille de la population retraitée n'est pas trop importante par rapport à la population active.

Plusieurs études fournissent des preuves empiriques de l'effet positif de la migration sur les systèmes de pension.

Une étude de 2016 analyse l'impact sur les finances du système de pension d'éventuels changements au niveau de la politique migratoire après une sortie du Royaume-Uni (« Brexit ») de l'UE. L'étude montre qu'une réduction des flux migratoire aurait un impact négatif sur les finances publiques et sur la viabilité financière du système de retraite du Royaume-Uni à moyen et à long terme⁷¹.

Une étude de 2013 analyse l'impact de la migration sur les systèmes de retraite dans quatorze pays⁷² de l'Union européenne pour la période de 1981 à 2009.⁷³ Cette analyse montre que l'afflux de travailleurs étrangers a aidé à maintenir les niveaux de prestations de retraite et que cette migration joue un rôle important dans les pays qui ont des systèmes de retraite PAYG.

Une autre étude qui analyse l'effet de l'immigration internationale sur les systèmes de pensions entre 2004 et 2013 dans les Etats membres de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange, révèle que des taux de migration élevés entraînent une baisse des dépenses

⁶⁹ OCDE (2021), Chapitre « Impact budgétaire de l'immigration dans les pays de l'OCDE depuis le milieu des années 2000 », dans Perspectives des migrations internationales 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/da2bbd99-fr>.

⁷⁰ Parlement européen (2023). Understanding EU action on pensions et le site web du Fonds de compensation, <https://fdc.public.lu/fr/a-propos.html>, consulté le 28.02.2024.

⁷¹ Armstrong, A., & Van de Ven, J. (2016). The impact of possible migration scenarios after 'Brexit' on the state pension system. *Economies*, 4(4), 23.

⁷² Les pays sont l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni.

⁷³ Han, K. J. (2013). Saving public pensions: Labor migration effects on pension systems in European countries. *The Social Science Journal*, 50(2), 152-161.

publiques consacrées aux pensions^{74 75}. Ceci s'explique par le fait que la plupart des immigrés sont en âge de travailler et contribuent à l'augmentation du PIB et réduisent donc la pression sur les systèmes de retraite.

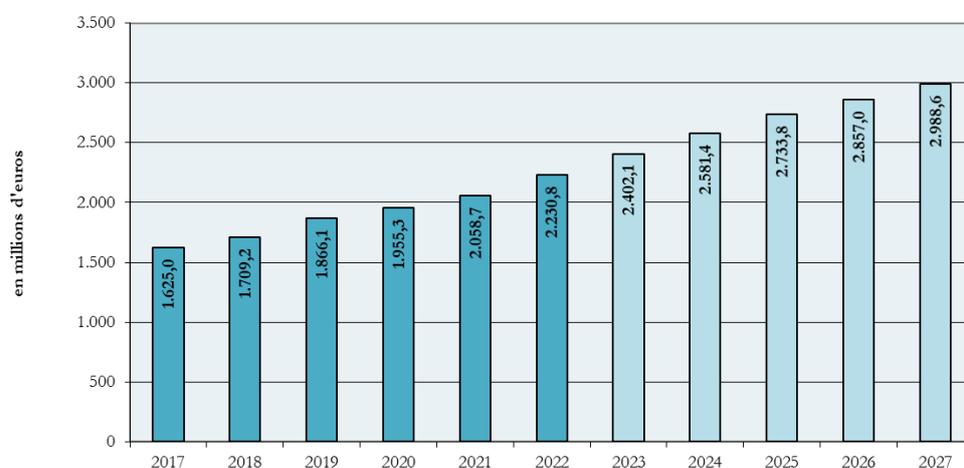
La Cour n'a pas connaissance d'études concernant l'impact des flux migratoires sur les dépenses et les recettes en relation avec l'assurance pension au Luxembourg.

4.5.2.2.3. Situation financière de l'assurance pension

Les dépenses liées à l'assurance pension sont évaluées à quelque 2.581,4 millions d'euros pour 2024 contre 2.402,1 millions d'euros en 2023, ce qui équivaut à une augmentation de 179,3 millions d'euros (+7,46%).

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2017 à 2027 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne des dépenses afférentes s'élève à 6,28%.

Graphique 79 : Participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension



Sources chiffres : comptes généraux de l'Etat, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Le Conseil de l'Union européenne observe, dans sa recommandation du 14 juillet 2023, que « l'impact des tendances démographiques sur les dépenses publiques devrait s'aggraver au cours des prochaines décennies, étant donné que le nombre de retraités par personne active devrait progresser de manière constante eu égard au vieillissement de la population et au

⁷⁴ Daniela Elena, M. (2017). The effects of international migration on the pension systems in Europe. Tér és Társadalom, 31(4), 40-52.

⁷⁵ Ceci vaut également pour l'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni. Le Luxembourg est exclu des analyses, parce qu'il est considéré comme un cas aberrant dans cette étude.

ralentissement des flux migratoires nets. A politiques constantes, le Luxembourg connaîtra l'une des augmentations les plus fortes de l'UE des dépenses en matière de retraites en part du PIB, puisque celle-ci devrait doubler pour atteindre environ 18% du PIB en 2070, soit le taux le plus élevé de l'Union. Il en résultera une augmentation importante de la dette publique, ce qui mettra en péril la stabilité des finances publiques. »

Et de recommander au Luxembourg, entre autres, « d'améliorer la viabilité à long terme du système des retraites, notamment en limitant les possibilités de départ anticipé à la retraite et en augmentant le taux d'emploi des travailleurs âgés ». A ce sujet, la Commission européenne a noté, dans son avis du 21 novembre 2023 concernant le projet de plan budgétaire du Luxembourg, que ce projet de plan budgétaire ne contenait « aucune mention d'initiatives destinées (...) à améliorer la viabilité à long terme du système des retraites. »

A noter qu'au sujet de l'assurance pension, l'accord de coalition 2023-2028 note que « le dernier bilan technique du régime d'assurance pension du 26 avril 2022 a fait ressortir que le taux de cotisation actuel de 24% (3x8%) sera insuffisant pour payer le volume des pensions annuelles à partir de l'année 2027. Une large consultation sera organisée avec la société civile sur la viabilité à long terme de notre système des retraites, ceci afin de trouver un consensus à ce sujet. »

Pour faire face aux problèmes de viabilité du système de pension luxembourgeois une réforme de l'assurance pension a été entamée aboutissant à la loi du 21 décembre 2012. Le projet de loi 6387 concernant cette réforme de l'assurance pension cite comme hypothèse de base notamment « une double prémisse avec une croissance économique de 3% pour la période de référence et de 1,5% pour l'emploi. Au cas où ces estimations de la croissance économique et de l'emploi à moyen et à long terme devraient s'avérer moins importantes, les mesures agissant sur les dépenses comme sur les recettes, retenues dans le but d'atteindre un équilibre financier durable du régime, devraient être renforcées. »

Dans son avis du 3 juillet 2012 relatif au projet de loi portant réforme de l'assurance pension, le Conseil d'Etat fait un rappel des hypothèses de base : « Toute étude sur la viabilité à long terme d'un système de pension doit nécessairement se baser sur des hypothèses fragiles en ce qui concerne l'évolution économique pour une période couvrant au moins une génération. Le projet de loi repose sur l'hypothèse de travail d'une forte croissance au cours des 40 années à venir, tablant par année sur

- une croissance du PIB en valeur réelle de 3%,
- une croissance de l'emploi de 1,5%, et
- une croissance de la productivité du travail de 1,5%. »

Le Conseil d'Etat observe d'autre part « que les hypothèses de croissance retenues par le gouvernement sont à la fois

- assez réalistes, si on admet que la croissance forte de l'économie luxembourgeoise au cours des deux décennies précédant la crise économique actuelle répond à un rythme de croisière naturel de l'économie luxembourgeoise, que la crise actuelle est passagère et que la croissance du passé récent est appelée à se prolonger pendant les quarante années à venir, indépendamment d'une éventuelle évolution divergente des prévisions de nos principaux partenaires économiques au sein de l'Union européenne, et
- extrêmement ambitieuses, si on admet que la période précédant la crise actuelle a été exceptionnelle, que la crise actuelle marque une rupture, et que l'évolution économique future du Luxembourg sera plus proche de l'évolution prévisible dans nos principaux marchés, soit essentiellement l'Union européenne. »

Par ailleurs le Conseil d'Etat fait remarquer que « certaines études économiques récentes remettent en cause l'hypothèse même d'une croissance continue à un taux de progression géométrique. Ainsi, l'Institut für Wachstumsstudien a publié une étude documentant que les économies ayant atteint un certain stade de maturité ont tendance à évoluer vers une croissance purement linéaire :

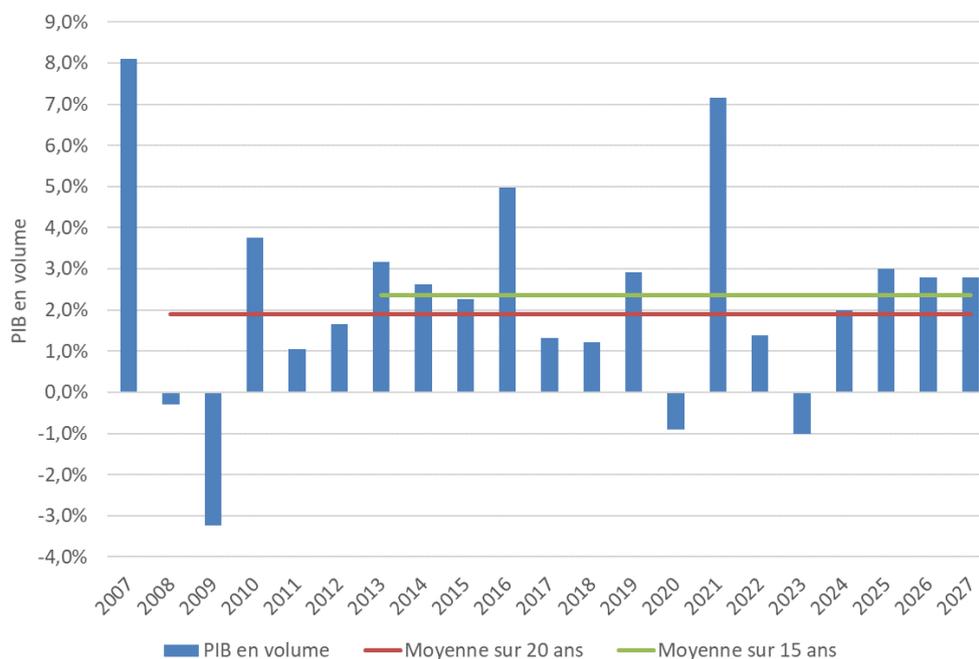
„Das IWS stellt in seiner Kernaussage dar, dass die deutsche Volkswirtschaft in den letzten fünfzig Jahren linear gewachsen ist.“

„Sechzehn der einundzwanzig untersuchten entwickelten Volkswirtschaften sind somit tendenziell linear, fünf hingegen tendenziell exponentiell gewachsen. Einschränkend von einer „Tendenz“ zu sprechen erscheint angebracht, weil zwar in den meisten, nicht aber in allen Fällen die Abgrenzung zwischen linear und exponentiell völlig eindeutig ist.“

„Langfristig sind konstante Wachstumsraten bei entwickelten Volkswirtschaften die große Ausnahme, tendenziell lineares Wachstum hingegen der eigentliche Normalfall.“

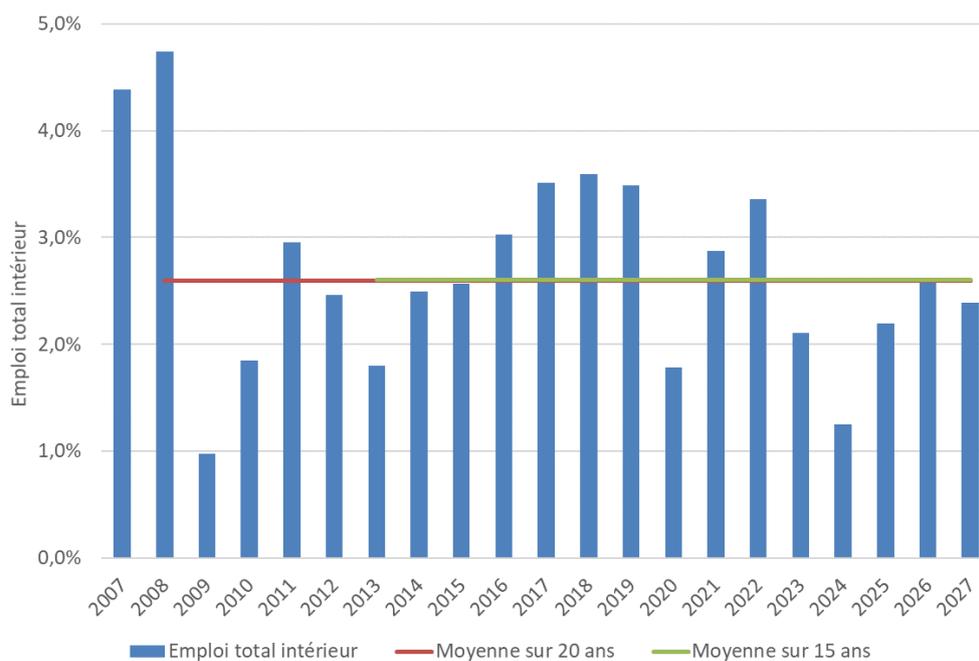
„Die Suche nach dem Erfolgsrezept für den vermeintlichen „Normalfall exponentielles Wachstum“ erscheint damit wenig aussichtsreich.“ »

Dans ce contexte 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%. Calculée sur la période 2012 à 2027 cette croissance moyenne atteindrait 2,4%.

Graphique 80 : PIB en volume sur la période 2007 à 2027

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

La croissance moyenne de l'emploi total intérieur quant à elle s'établirait à 2,6% sur la période 2007 à 2027, valeur également obtenue en la calculant sur la période 2012 à 2027.

Graphique 81 : Croissance de l'emploi intérieur total sur la période 2007 à 2027

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

Dans ce qui suit, la Cour esquisse trois scénarios de croissance économique pour la période de 2023 à 2070.

Le premier scénario s'appuie sur les prévisions du Statec pour les années 2023 à 2027⁷⁶ et sur les prévisions de la Commission européenne pour les années 2028 à 2070⁷⁷.

Le deuxième scénario expose une évolution linéaire du PIB en partant de 2012, qui correspond à l'année de la dernière réforme du système des retraites. Pour les années 2023 à 2070, une croissance linéaire de 3% du PIB en volume de 2012 est projetée ce qui correspond à une augmentation du PIB en volume de 1.500,05 millions d'euros par an. Ce scénario reflète la proposition du Conseil d'Etat de considérer une croissance linéaire au lieu d'une croissance géométrique.

Le troisième scénario estime le PIB en volume en envisageant une croissance annuelle de 3%.

Graphique 82 : Prévisions du PIB en volume pour le Luxembourg de 2023 à 2070

Prévisions 2023 à 2070 (Valeur de départ : PIB en volume de 2022 de 64.582,53 millions d'euros)						
Année	1 : 2023 -2027 : Prévisions Statec 2028-2070 : Prévisions Commission européenne		2 : Croissance linéaire (3% du PIB en volume de 2012, donc 1.500,05 millions d'euros)		3 : Croissance de 3%	
	PIB en volume (en millions d'euros)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)	PIB en volume (en millions d'euros)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)	PIB en volume (en millions d'euros)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)
2023	63.872,12	-1,10%	66.082,57	2,32%	66.520,00	3,00%
2024	65.149,56	2,00%	67.582,62	2,27%	68.515,60	3,00%
2025	67.104,05	3,00%	69.082,67	2,22%	70.571,07	3,00%
2026	68.982,96	2,80%	70.582,71	2,17%	72.688,20	3,00%
2027	70.914,48	2,80%	72.082,76	2,13%	74.868,85	3,00%
2028	72.474,60	2,20%	73.582,80	2,08%	77.114,91	3,00%
2029	74.069,04	2,20%	75.082,85	2,04%	79.428,36	3,00%
2030	75.254,15	1,60%	76.582,90	2,00%	81.811,21	3,00%
2031	76.458,22	1,60%	78.082,94	1,96%	84.265,55	3,00%
2032	77.681,55	1,60%	79.582,99	1,92%	86.793,52	3,00%
2033	78.924,45	1,60%	81.083,03	1,88%	89.397,32	3,00%
2034	80.187,24	1,60%	82.583,08	1,85%	92.079,24	3,00%
2035	81.470,24	1,60%	84.083,13	1,82%	94.841,62	3,00%
2036	82.773,76	1,60%	85.583,17	1,78%	97.686,87	3,00%
2037	84.098,14	1,60%	87.083,22	1,75%	100.617,47	3,00%
2038	85.443,71	1,60%	88.583,26	1,72%	103.636,00	3,00%
2039	86.810,81	1,60%	90.083,31	1,69%	106.745,08	3,00%
2040	88.720,65	2,20%	91.583,36	1,67%	109.947,43	3,00%

⁷⁶ Prévision 2023 voir : Statec. Communiqué de presse du 08.03.2024. PIB en volume pour le 4^e trimestre 2023 : 0,0% par rapport au trimestre précédent. Prévision 2024 voir : Statec. Note de conjoncture N° 2-2023. Prévisions 2025-2027 voir : Prévisions de moyen terme du Statec selon le projet de budget de l'exercice 2024.

⁷⁷ Commission européenne (2023). 2024 Ageing Report. Underlying Assumptions & Methodologies. Institutional Paper 257.

Prévisions 2023 à 2070 (Valeur de départ : PIB en volume de 2022 de 64.582,53 millions d'euros)						
Année	1 : 2023 -2027 : Prévisions Statec 2028-2070 : Prévisions Commission européenne		2 : Croissance linéaire (3% du PIB en volume de 2012, donc 1.500,05 millions d'euros)		3 : Croissance de 3%	
	PIB en volume (en millions d'euros)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)	PIB en volume (en millions d'euros)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)	PIB en volume (en millions d'euros)	Variation annuelle du PIB en volume (en pourcentage)
2041	90.672,51	2,20%	93.083,40	1,64%	113.245,85	3,00%
2042	92.667,30	2,20%	94.583,45	1,61%	116.643,23	3,00%
2043	94.705,98	2,20%	96.083,50	1,59%	120.142,52	3,00%
2044	96.789,51	2,20%	97.583,54	1,56%	123.746,80	3,00%
2045	98.918,88	2,20%	99.083,59	1,54%	127.459,20	3,00%
2046	101.095,10	2,20%	100.583,63	1,51%	131.282,98	3,00%
2047	103.319,19	2,20%	102.083,68	1,49%	135.221,47	3,00%
2048	105.592,21	2,20%	103.583,73	1,47%	139.278,11	3,00%
2049	107.915,24	2,20%	105.083,77	1,45%	143.456,46	3,00%
2050	109.857,71	1,80%	106.583,82	1,43%	147.760,15	3,00%
2051	111.835,15	1,80%	108.083,86	1,41%	152.192,96	3,00%
2052	113.848,19	1,80%	109.583,91	1,39%	156.758,74	3,00%
2053	115.897,45	1,80%	111.083,96	1,37%	161.461,51	3,00%
2054	117.983,61	1,80%	112.584,00	1,35%	166.305,35	3,00%
2055	120.107,31	1,80%	114.084,05	1,33%	171.294,51	3,00%
2056	122.269,24	1,80%	115.584,09	1,31%	176.433,35	3,00%
2057	124.470,09	1,80%	117.084,14	1,30%	181.726,35	3,00%
2058	126.710,55	1,80%	118.584,19	1,28%	187.178,14	3,00%
2059	128.991,34	1,80%	120.084,23	1,26%	192.793,48	3,00%
2060	130.797,22	1,40%	121.584,28	1,25%	198.577,29	3,00%
2061	132.628,38	1,40%	123.084,33	1,23%	204.534,61	3,00%
2062	134.485,18	1,40%	124.584,37	1,22%	210.670,64	3,00%
2063	136.367,97	1,40%	126.084,42	1,20%	216.990,76	3,00%
2064	138.277,12	1,40%	127.584,46	1,19%	223.500,49	3,00%
2065	140.213,00	1,40%	129.084,51	1,18%	230.205,50	3,00%
2066	142.175,98	1,40%	130.584,56	1,16%	237.111,67	3,00%
2067	144.166,45	1,40%	132.084,60	1,15%	244.225,02	3,00%
2068	146.184,78	1,40%	133.584,65	1,14%	251.551,77	3,00%
2069	148.231,37	1,40%	135.084,69	1,12%	259.098,32	3,00%
2070	150.010,14	1,20%	136.584,74	1,11%	266.871,27	3,00%
Moyenne 2023 à 2070		1,77%		1,57%		3,00%

Source chiffres : Statec ; tableau et calculs : Cour des comptes

Le tableau ci-dessus dépeint une croissance annuelle moyenne entre 2023 et 2070 de 1,77% pour le premier scénario, de 1,57% pour le deuxième scénario et de 3% pour le troisième scénario.

En comparant le premier scénario, donc celui basé sur les prévisions du Statec et de la Commission européenne, au scénario d'une croissance de 3% (scénario trois), une différence de 116.861,13 millions d'euros peut être constatée en 2070. Entre le scénario deux et le scénario trois, un écart de 130.286,53 millions d'euros est à relever en fin de période d'estimation.

Ainsi, selon le scénario d'une croissance annuelle de 3%, le PIB en volume en 2070 serait quasiment deux fois supérieur au PIB en volume escompté sous l'hypothèse d'une croissance linéaire.

Dans ce contexte, il y a lieu de noter qu'une étude publiée en 2019 s'appuyant sur un modèle théorique qui prend en considération les flux migratoires et frontaliers, a analysé trois scénarios différents simulant l'évolution du système de pensions au Luxembourg⁷⁸.

Le premier scénario modélisé prévoit une croissance économique annuelle moyenne de 2% entre 2015 et 2060, le deuxième table sur une croissance de 1% et le troisième, le plus défavorable suppose une croissance de 0%⁷⁹.

Alors que le premier scénario table sur un surplus du budget de l'assurance pension de l'ordre de 1,6% du PIB en 2060, le deuxième prévoit un déficit de -5,9% du PIB et le troisième un déficit de -14,2% du PIB.

Cette étude souligne à nouveau le fait que le solde budgétaire de l'assurance pension est corrélé à l'évolution de la situation économique luxembourgeoise, en particulier au rythme de croissance de son PIB, de son taux d'emploi ainsi que des flux migratoires et frontaliers.

4.5.2.2.4. Situation financière de l'assurance dépendance

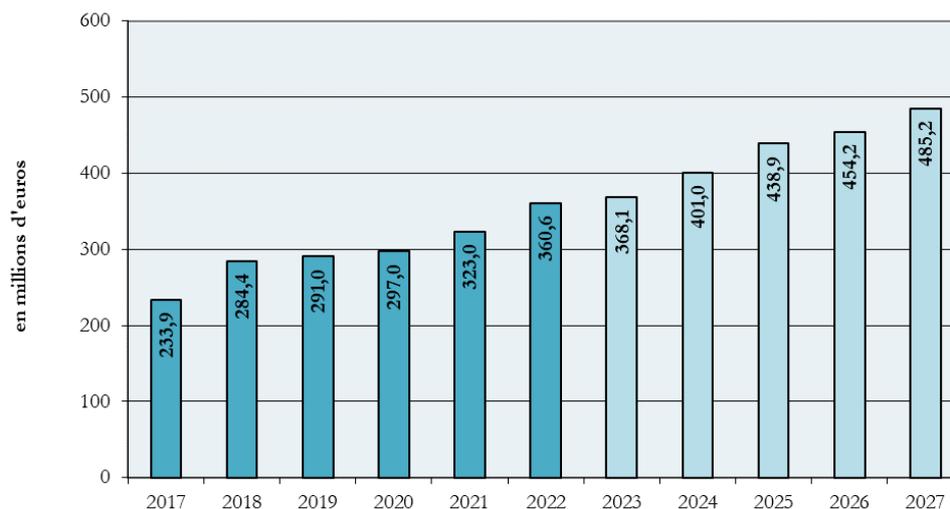
Selon le projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (page 68) : « En ce qui concerne l'assurance dépendance, qui comptait au 31 décembre 2022 (dernières données consolidées) 16.706 bénéficiaires au total, le gouvernement avait entrepris une réforme pour moderniser ce pilier afin de répondre aux défis de l'évolution démographique et de continuer à garantir un accès équitable à des prestations de qualité. Les objectifs majeurs de la réforme, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, consistent en une meilleure individualisation de l'offre de prestations de qualité répondant aux besoins quotidiens de chaque personne, un renforcement de la qualité par des normes et des critères clairs avec des contrôles adéquats, la simplification des procédures et la consolidation du système eu égard à l'évolution sociétale et dans le respect des principes fondamentaux de la loi de base de 1998. En outre, la réforme a mis en place des outils permettant un meilleur suivi de l'ensemble du dispositif de l'assurance dépendance, pour une meilleure anticipation des futurs changements et de l'équilibre financier du système. »

⁷⁸ Labouré, M. (2019). Pensions: the impact of migrations and cross-border workers in a small open economy. *Journal of Pension Economics & Finance*, 18(2), 247-270.

⁷⁹ Labouré, M. (2019). Pensions: the impact of migrations and cross-border workers in a small open economy. *Journal of Pension Economics & Finance*, 18(2), 247-270.

La contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance (à savoir 40% des dépenses courantes) progresse de 368,1 millions d'euros en 2023 à 401,0 millions d'euros en 2024 (+8,96%). La prévision atteint 485,2 millions d'euros pour l'exercice 2027.

Graphique 83 : Participation de l'Etat au financement de l'assurance dépendance



Sources chiffres : comptes généraux de l'Etat, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

4.5.2.2.5. Situation financière de l'assurance maladie-maternité

Le tableau ci-après reprend la situation financière de l'assurance maladie-maternité pour la période de 2017 à 2024 telle que présentée dans les décomptes, les rapports annuels, respectivement les budgets de l'assurance maladie-maternité.

Tableau 84 : Situation financière de l'assurance maladie-maternité

(en millions d'euros)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (Esti- mation)	2024 (Esti- mation)
Recettes courantes	3.251,9	3.396,4	3.719,3	4.283,8	4.278,9	4.542,8	4.925,0	-
Dépenses courantes	3.101,9	3.263,9	3.617,6	4.296,2	4.334,6	4.584,4	4.900,1	-
Solde des opérations courantes	150,0	132,5	101,6	-12,4	-55,7	-41,6	24,9	-51,9
Solde global cumulé (réserve totale)	737,2	869,7	971,3	958,9	903,2	861,6	886,5	834,6
Fonds de roulement légal	270,2	287,6	310,2	377,7	363,2	395,2	426,0	459,2
Dotation / Prélèvement au fonds de roulement	21,1	17,3	22,6	67,5	-14,5	32,0	30,8	33,2

(en millions d'euros)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (Esti- mation)	2024 (Esti- mation)
Solde de l'exercice après dotation réserve	128,9	115,2	79,1	-79,9	-41,2	-73,6	-5,9	-85,1
Solde cumulé après dotation réserve	466,9	582,1	661,2	581,2	540,0	466,4	460,5	375,4

Source chiffres : décomptes / rapports annuels / budgets CNS (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Après des années de déficits sur les opérations courantes de l'assurance maladie-maternité, il est estimé que le solde des opérations courantes redevienne positif en 2023 atteignant un surplus de 24,9 millions d'euros. En plus de l'évolution positive au niveau des recettes, certaines dépenses anticipées ont été revues à la baisse dû notamment au fait que les prestations de psychothérapie n'ont pas encore atteint le niveau initialement estimé et que les dépenses liées à la crise sanitaire, principalement les tests PCR, se sont atténuées.

En 2024 cependant, les dépenses courantes dépasseraient de nouveau les recettes courantes de 51,9 millions d'euros, engendrant une baisse de la réserve globale qui devrait se chiffrer à 834,6 millions d'euros à fin 2024, soit 18,2% du montant annuel des dépenses effectives. Il y a lieu de noter que la réserve globale se compose de la réserve minimale légale de 459,2 millions d'euros à ce moment et de l'excédent cumulé de 375,4 millions d'euros.

A partir de 2015, la limite inférieure de la réserve obligatoire de l'assurance maladie-maternité a été ramenée à sa valeur d'origine de 10% des dépenses courantes (hors prélèvements aux provisions). Ce fonds de roulement minimum passerait de 426,0 millions d'euros à fin 2023 à 459,2 millions d'euros à fin 2024 nécessitant une dotation au fonds de roulement de 33,2 millions d'euros.

Au déficit des opérations courantes de 51,9 millions d'euros en 2024 s'ajoute ainsi la dotation au fonds de roulement de 33,2 millions d'euros faisant passer de cette manière l'excédent cumulé de 460,5 millions d'euros à fin 2023 à 375,4 millions d'euros à fin 2024.

L'évolution du niveau de la réserve est reprise au tableau suivant :

Tableau 85 : Evolution du niveau de la réserve

(en millions d'euros)	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023 (Estimation)	31.12.2021 (Estimation)
Réserve effective	737,2	869,7	971,3	958,9	903,2	861,6	886,5	834,6
Minimum légal	270,2	287,6	310,2	377,7	363,2	395,2	426,0	459,2
Rapport réserve / dépenses courantes hors prélèvements aux provisions	27,3%	30,2%	31,3%	25,4%	24,9%	21,8%	20,8%	18,2%

Source chiffres : décomptes / rapports annuels / budgets CNS (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

A relever que le plafond de la réserve de l'assurance maladie-maternité (auparavant vingt pour cent du montant annuel des dépenses) a été aboli par la loi du 23 décembre 2016 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017, ceci afin de pérenniser les efforts d'économies réalisés depuis la loi du 17 décembre 2010 portant réforme du système de soins de santé et de doter la Caisse nationale de santé des réserves nécessaires pour faire face aux défis et aux risques du futur. Il y a lieu cependant de noter qu'après avoir atteint un maximum de 971,3 millions d'euros à fin 2019, cette réserve est en diminution permanente pour s'établir à 834,6 millions d'euros à fin 2024.

Dans ce contexte, l'accord de coalition 2023-2028 prévoit que « le Gouvernement suivra attentivement le décompte de l'assurance maladie-maternité et prendra, le cas échéant, ensemble avec les partenaires sociaux, les décisions qui s'imposent pour maintenir un équilibre des recettes-dépenses tout en épurant éventuellement les missions de prise en charge de la CNS. »

Les services de la Commission européenne notent en mai 2023 dans le cadre du semestre européen que, « le Luxembourg est confronté à une pénurie de médecins. En 2020, on dénombrait 3 médecins en exercice pour 1000 habitants (moyenne de l'UE : 4) (...). La faible densité de médecins est largement attribuable à l'absence de possibilités de formation médicale dans le pays. Par ailleurs, de nombreux résidents luxembourgeois ont pour habitude de se faire soigner dans les pays voisins. Pour résoudre ce problème, le premier diplôme national d'études en médecine générale a été lancé au Luxembourg en 2021. Le système de santé du Luxembourg est en grande partie composé de travailleurs qui résident dans les pays voisins, ce qui le rend particulièrement vulnérable lors des crises requérant la fermeture des frontières. Deux tiers des infirmiers et la moitié des médecins exerçant au Luxembourg sont des travailleurs frontaliers. » (document SWD (2023) 616 final)

4.5.2.2.6. Salaires et charges sociales

La Cour rappelle qu'au niveau du budget des dépenses, les crédits budgétaires relatifs aux traitements, indemnités et salaires sont regroupés aux articles budgétaires à code économique 11. Ces articles ne couvrent pas les participations financières étatiques aux frais de personnel d'organismes juridiquement distincts de l'Etat (établissements publics, a.s.b.l., ...).

Le projet de loi concernant le budget de l'exercice 2024 prévoit des crédits à hauteur de 4.575,5 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 15,49% par rapport au budget de l'exercice 2023, respectivement de 24,10% par rapport au compte général provisoire de l'exercice 2022. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 86 : Code économique 11 - Salaires et charges sociales

	Ministère	2022 Compte général (euros)	2023 Budget définitif (euros)	2024 Projet de budget (euros)	Variation			
					2022/2024		2023/2024	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
0	Etat	101.117.056	70.142.362	79.831.686	-21.285.370	-21,05%	9.689.324	13,81%
1	Affaires étrangères et européennes, Défense, Coopération et Commerce extérieur	159.176.204	170.418.944	200.838.379	41.662.175	26,17%	30.419.435	17,85%
2	Affaires intérieures	319.825.105	335.126.276	394.283.540	74.458.435	23,28%	59.157.264	17,65%
3	Agriculture, Alimentation et Viticulture	43.363.556	37.188.636	54.413.381	11.049.825	25,48%	17.224.745	46,32%
4	Culture	52.721.410	55.224.249	67.057.948	14.336.538	27,19%	11.833.699	21,43%
5	Digitalisation	57.176.071	63.213.151	82.779.971	25.603.900	44,78%	19.566.820	30,95%
6	Economie	62.939.705	65.208.879	74.594.340	11.654.635	18,52%	9.385.461	14,39%
7 et 8	Education nationale, Enfance et Jeunesse	1.960.719.357	2.063.831.265	2.407.429.080	446.709.723	22,78%	343.597.815	16,65%
9	Egalité des Genres et Diversité	1.849.548	2.011.526	2.296.683	447.135	24,18%	285.157	14,18%
10	Environnement, Climat et Biodiversité	80.909.749	86.134.508	102.034.013	21.124.264	26,11%	15.899.505	18,46%
11	Famille, Solidarités, Vivre ensemble et Accueil	38.644.832	40.406.363	54.122.023	15.477.191	40,05%	13.715.660	33,94%
12	Finances	226.132.622	244.625.477	285.568.111	59.435.489	26,28%	40.942.634	16,74%
13	Fonction publique	34.281.817	158.269.164	94.257.653	59.975.836	174,95%	-64.011.511	-40,44%
14	Justice	171.721.171	181.307.985	226.759.023	55.037.852	32,05%	45.451.038	25,07%
15	Logement et Aménagement du Territoire	13.214.126	14.243.874	17.134.700	3.920.574	29,67%	2.890.826	20,30%
16 et 17	Mobilité et Travaux publics	181.000.214	180.153.427	205.606.827	24.606.613	13,59%	25.453.400	14,13%
18	Recherche et Enseignement supérieur	11.765.847	12.239.838	14.021.165	2.255.318	19,17%	1.781.327	14,55%
19 et 20	Santé et Sécurité sociale	85.264.525	90.779.320	105.299.654	20.035.129	23,50%	14.520.334	16,00%
21	Sports	8.390.990	9.328.109	11.159.918	2.768.928	33,00%	1.831.809	19,64%
22	Travail	76.638.636	81.790.644	95.985.887	19.347.251	25,24%	14.195.243	17,36%
	Total	3.686.852.541	3.961.643.997	4.575.473.982	888.621.441	24,10%	613.829.985	15,49%

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

D'après le projet de loi 8383, « les crédits pour rémunérations (y compris ceux concernant le personnel de diverses institutions dont les rémunérations sont totalement ou partiellement à charge de l'Etat) sont calculés sur la base de la valeur du point indiciaire fixée par la loi modifiée du 25 mars 2015 et en fonction de l'hypothèse d'une moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires de 952,30 points pour toute l'année 2024. »

4.5.3. Evolution des dépenses en capital

La Cour reproduit ci-joint un tableau regroupant les dépenses en capital telles qu'elles ressortent du projet de budget 2024 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général provisoire de 2022 et au budget définitif de 2023.

Tableau 87 : Regroupement comptable des dépenses en capital

Classes de comptes		2022 Compte général (euros)	2023 Budget définitif (euros)	2024 Projet de budget (euros)	Variation			
					2022/2024		2023/2024	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
10	Dépenses non ventilées	17.673.463	6.830.000	10.420.000	-7.253.463	-41,04%	3.590.000	52,56%
31	Subventions d'exploitation	0	450.000	450.000	450.000	/	0	0,00%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	12.747.673	11.969.578	20.631.050	7.883.377	61,84%	8.661.472	72,36%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	110.108.253	205.800.300	162.166.881	52.058.628	47,28%	-43.633.419	-21,20%
52	Autres transferts de capitaux aux administrations privées	5.582.112	4.530.602	5.767.068	184.956	3,31%	1.236.466	27,29%
53	Transferts de capitaux aux ménages	43.378.562	130.314.500	38.305.500	-5.073.062	-11,69%	-92.009.000	-70,61%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	24.633.609	56.752.683	46.993.539	22.359.930	90,77%	-9.759.144	-17,20%
61	Transferts de capitaux à l'administration centrale	43.238.085	6.703.400	62.058.970	18.820.885	43,53%	55.355.570	825,78%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	40.121.198	52.058.800	63.666.400	23.545.202	58,69%	11.607.600	22,30%
71	Achats de terrains et bâtiments dans le pays	68.542.041	53.070.100	63.060.100	-5.481.941	-8,00%	9.990.000	18,82%
72	Construction de bâtiments	39.636.753	32.759.726	27.833.244	-11.803.509	-29,78%	-4.926.482	-15,04%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	38.118.000	102.503.700	112.705.152	74.587.152	195,67%	10.201.452	9,95%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	123.433.993	136.919.099	160.287.066	36.853.073	29,86%	23.367.967	17,07%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	23.577.468	19.000.500	41.503.100	17.925.632	76,03%	22.502.600	118,43%
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	22.768.172	28.880.000	42.050.000	19.281.828	84,69%	13.170.000	45,60%
91	Remboursement de la dette publique	174.923	100	100	-174.823	-99,94%	0	0,00%
93	Dotations de fonds de réserve	2.022.239.651	2.089.417.809	2.343.597.405	321.357.754	15,89%	254.179.596	12,17%
	Total	2.635.973.956	2.937.960.897	3.201.495.575	565.521.619	21,45%	263.534.678	8,97%

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

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent en 2024 à quelque 3.201,5 millions d'euros, soit une augmentation de 263,5 millions d'euros (+8,97%) par rapport au budget définitif de 2023, respectivement une augmentation de 565,5 millions d'euros (+21,45%) par rapport au compte général provisoire de 2022.

5. Dépenses d'investissement

5.1. Aperçu global

- **Accord de coalition 2023-2028**

L'accord de coalition 2023-2028 prévoit qu'« au vu d'une situation conjoncturelle difficile et du contexte de polycrise auquel notre pays est confronté, le Gouvernement doit mener une politique de relance économique (...) en maintenant les investissements publics à un niveau élevé afin de répondre aux défis actuels et futurs liés à l'évolution démographique et à la double transition durable et digitale ».

- **Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2023**

Selon le programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2023, « le gouvernement continue à mettre en œuvre une politique d'investissement ambitieuse, axée sur la double transition énergétique et digitale, l'accès au logement ainsi que la mobilité et les infrastructures publiques. »

Pour l'exercice 2022, « les efforts pour investir dans l'avenir du pays et préparer la transition écologique et numérique ont également été poursuivis. Les investissements publics alloués à la mobilité et aux infrastructures publiques de manière générale ont été maintenus à un niveau élevé, atteignant la somme de 2,5 milliards d'euros. Dans leur ensemble, les investissements publics continuent à se situer à un niveau élevé (4,1% du PIB). »

En ce qui concerne l'exercice 2023, « le gouvernement maintient sa politique d'investissement ambitieuse et prévoit d'investir 4,5% du PIB en 2023. »

Sur la période 2024-2026, il est prévu que « le Luxembourg continue sa politique d'investissement ambitieuse dépassant à tout moment 4,2% du PIB. »

- **Recommandation du Conseil de l'Union européenne datant du 14 juillet 2023**

Le Conseil de l'Union européenne a notamment recommandé le 14 juillet 2023 dans son avis portant sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2023 que le Luxembourg s'attache en 2023 et 2024 à « préserver les investissements publics financés au niveau national et veiller à l'absorption effective des subventions accordées au titre de la facilité et des autres fonds de l'Union, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique » et pour « la période postérieure à 2024, à continuer de mener une stratégie budgétaire à moyen terme d'assainissement progressif et durable, combinée à des investissements et à des réformes

propices à une croissance durable plus forte, afin de parvenir à une position budgétaire à moyen terme prudente. »

De plus, le Conseil de l'Union européenne a recommandé « à poursuivre avec constance la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience révisé et à parachever rapidement son chapitre REPowerEU afin d'en entamer rapidement la mise en œuvre ; à procéder à la mise en œuvre rapide des programmes relevant de la politique de cohésion, en complémentarité et en synergie étroites avec le plan pour la reprise et la résilience » et « à réduire sa dépendance aux combustibles fossiles en accélérant le déploiement des énergies renouvelables sur son territoire, en augmentant sa capacité de transport d'électricité, en assouplissant les procédures d'autorisation et en investissant dans l'efficacité énergétique, que ce soit dans le secteur résidentiel ou dans le secteur non résidentiel; à aider les municipalités à élaborer des plans locaux détaillés pour le déploiement des énergies renouvelables, en ce compris l'énergie éolienne et photovoltaïque, et pour les systèmes de chauffage et de refroidissement urbains; à promouvoir encore davantage l'électrification des transports et à investir dans les réseaux et infrastructures de transport public; à intensifier les efforts visant à fournir et à acquérir les aptitudes et les compétences nécessaires à la transition écologique. »

- **Projet de budget pour 2024**

Dans le projet de budget sous rubrique, il est précisé que « le projet de budget pour 2024 a été élaboré conformément à la volonté du Gouvernement de favoriser une croissance durable et inclusive. Avec une économie solide et compétitive, le Gouvernement vise à soutenir la transition écologique et numérique, tout en favorisant des procédures simplifiées. Le projet présente une dimension sociale forte, en s'efforçant de résoudre le problème de la pauvreté dans toutes ses dimensions. Un accent particulier est mis sur les investissements visant à augmenter l'offre de logements et à maintenir l'activité dans le secteur de la construction, ainsi que sur l'augmentation du pouvoir d'achat des citoyens. »

« Afin de répondre aux défis actuels et futurs liés à l'évolution démographique et à la double transition durable et digitale, les investissements publics seront maintenus à un niveau élevé. »

« Les dépenses d'investissements constituent une catégorie de dépenses importante pour leurs effets positifs sur la croissance économique. » Ainsi les dépenses d'investissements directs et indirects de l'administration centrale connaîtraient une croissance de +9,7% entre 2023 et 2024, ce qui représente un taux supérieur au taux de croissance moyen sur la période 2014-2022. Exprimés en pourcentage du PIB, les investissements s'élèveraient à 4,4% du PIB en 2024.

Selon le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027, « comme indiqué dans l'accord de coalition du Gouvernement : « Au vu d'une situation conjoncturelle difficile et du contexte de polycrise auquel notre pays est confronté, le Gouvernement doit mener une politique de relance économique (...) en maintenant les investissements publics à un niveau élevé afin de répondre aux défis actuels et futurs liés à l'évolution démographique et à la double transition durable et digitale » ».

« Les dépenses d'investissements publics du Luxembourg, mesurées par les investissements directs et indirects de l'Administration centrale, dépassent les 4% du PIB sur toute la période de prévision 2023 à 2027. Elles s'élèvent à +3,6 milliards d'euros en 2024 et augmentent à plus de 4 milliards d'euros en 2027. La croissance moyenne des dépenses afférentes se chiffre à +4,6% par sur la période 2024-2027. »

5.2. Investissements directs de l'administration publique suivant SEC 2010

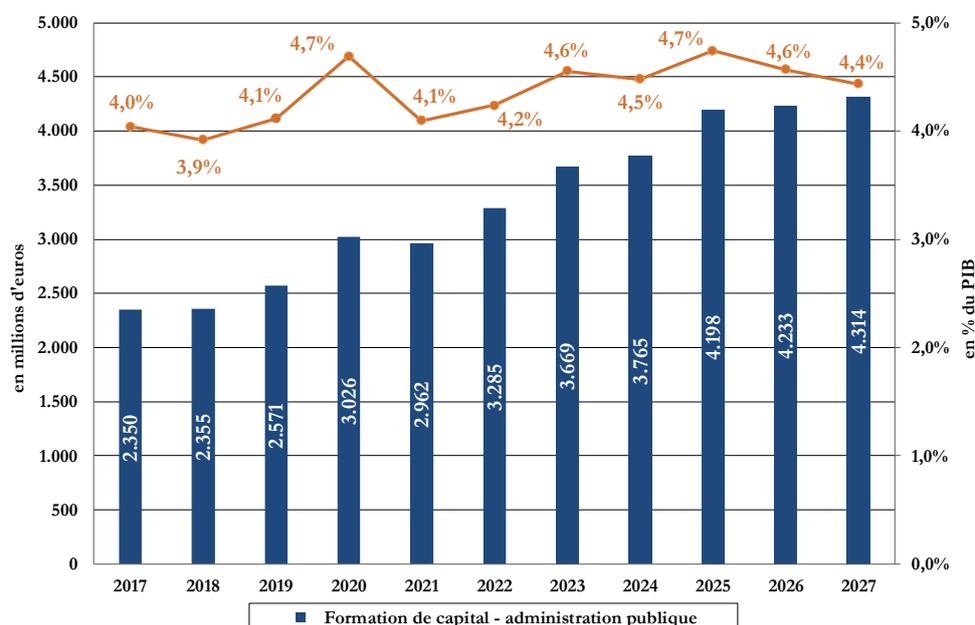
D'après le système SEC 2010, les investissements directs ou bien « la formation brute de capital » comprennent la formation brute de capital fixe, la variation des stocks et les acquisitions moins les cessions d'objets de valeur.

La formation brute de capital fixe est égale aux acquisitions moins les cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents au cours de la période de référence augmentées de certaines plus-values sur actifs non produits découlant de l'activité de production des unités productives ou institutionnelles. Par actifs fixes, il faut entendre des actifs corporels ou incorporels issus de processus de production et utilisés de façon répétée ou continue dans d'autres processus de production pendant une durée d'au moins un an.

La variation des stocks est mesurée par la valeur des entrées en stocks diminuée de la valeur des sorties de stocks et des éventuelles pertes courantes sur stocks.

Par objets de valeur, il faut entendre des biens non financiers qui ne sont normalement pas utilisés à des fins de production ou de consommation, qui, dans des conditions normales, ne se détériorent pas (physiquement) avec le temps et qui sont acquis et détenus pour servir de réserve de valeur.

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles des investissements directs, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2017 à 2027, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2023 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027.

Graphique 88 : Evolution de la formation de capital – administration publique

Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2023, projet de loi 8384 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice 2022, les investissements directs effectifs de l'administration publique ont augmenté de 10,9% par rapport à 2021 pour atteindre 3.285 millions d'euros, soit 4,2% par rapport au PIB. En comparant ces investissements directs effectifs aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (3.246 millions d'euros), et celles reprises au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (3.162 millions d'euros), la Cour constate que les dépenses effectives sont supérieures aux prévisions (39 millions d'euros/123 millions d'euros).

Concernant l'exercice 2023, il est prévu que les investissements directs de l'administration publique augmentent de 11,7% par rapport à 2022 pour atteindre 3.669 millions d'euros, soit 4,6% par rapport au PIB. Par rapport aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (3.777 millions d'euros), il est escompté que les dépenses d'investissements directs sont inférieures de 108 millions d'euros et par rapport aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (3.557 millions d'euros), il est estimé que les dépenses sont supérieures de 112 millions d'euros.

La Cour tient à signaler que pour l'exercice 2024, une augmentation des investissements directs en valeur (3.765 millions d'euros) et une baisse des investissements directs en pourcent par rapport au PIB (4,5%) sont attendues. En ce qui concerne l'exercice 2025, une hausse

importante (11,5%) des investissements directs en valeur (4.198 millions d'euros) et en pourcent par rapport au PIB (4,7%) est escomptée.

Il ressort du graphique ci-dessus que depuis 2017 la formation de capital de l'administration publique augmenterait de manière quasi continue en valeur absolue, sauf en 2021, pour atteindre un niveau record de 4.314 millions d'euros en 2027.

Par rapport au PIB, la formation de capital effective s'est établie autour de 4% pour les exercices budgétaires 2017 à 2019 et a connu une forte croissance en 2020 (4,7%), notamment due à la comptabilisation d'une dépense exceptionnelle à hauteur de quelque 200 millions d'euros suite à la livraison de l'avion militaire A400M. Elle diminuerait à nouveau en 2021 et augmenterait par après de façon quasi continue jusqu'en 2025 pour atteindre 4,7%. Les prévisions pour les années 2025 à 2027 prévoient des baisses successives pour atteindre 4,4% du PIB en 2027.

5.3. Investissements indirects de l'administration publique suivant SEC 2010

D'après le système SEC 2010, les investissements indirects ou bien « les transferts en capital » exigent l'acquisition ou la cession d'un ou de plusieurs actifs par au moins une des parties à l'opération. Que le transfert en capital ait lieu en espèces ou en nature, il débouche sur une variation correspondante des actifs financiers ou non financiers présentés dans les comptes de patrimoine de l'une ou des deux parties à l'opération.

Par transfert en capital en nature, il faut entendre le transfert de la propriété d'un actif fixe corporel (autre que des stocks ou des espèces) ou l'annulation sans contrepartie d'une dette par un créancier.

Par transfert en capital en espèces, il faut entendre le transfert d'un montant en espèces, soit qu'une des parties à l'opération a obtenu en cédant un ou des actifs (autres que des stocks), soit que l'autre partie est supposée ou tenue d'utiliser pour acquérir un ou des actifs (autres que des stocks). Cette seconde partie (bénéficiaire) est souvent obligée d'utiliser les espèces en question pour acquérir un ou des actifs comme condition de la réalisation du transfert.

Les transferts en capital se différencient des transferts courants par le fait qu'ils impliquent l'acquisition ou la cession d'un ou de plusieurs actifs par au moins une des parties à l'opération.

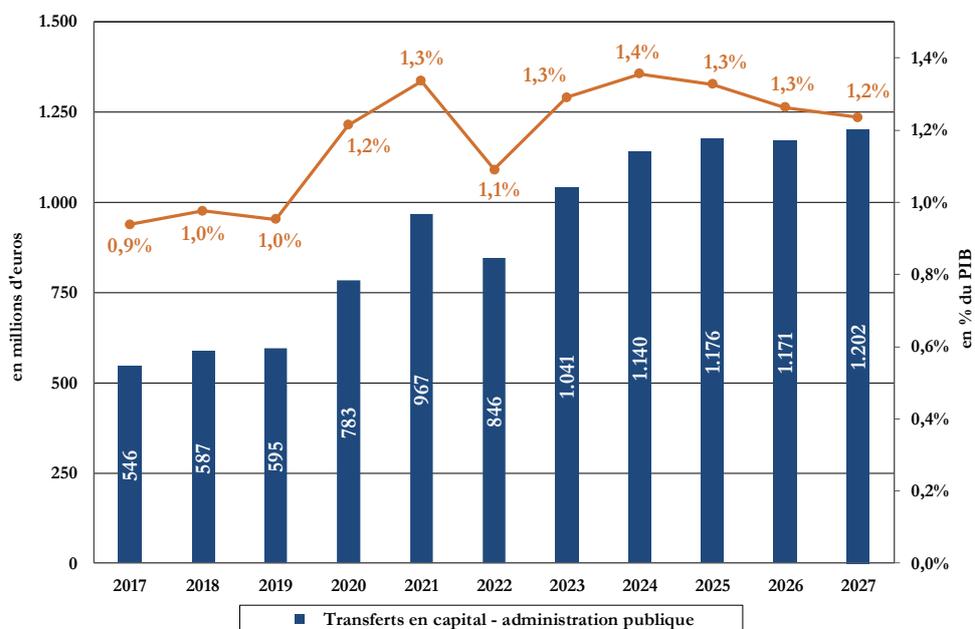
Les transferts en capital couvrent les impôts en capital, les aides à l'investissement et les autres transferts en capital.

Les transferts en capital de l'administration centrale comportent globalement les aides à l'investissement de l'administration centrale aux entreprises, aux associations sans but lucratif au service des ménages, aux ménages et aux administrations locales.

Il s'agit donc des subventions en capital de l'Etat en vue de favoriser la réalisation de projets d'investissements par d'autres collectivités publiques ou par le secteur privé.

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles des investissements indirects, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2017 à 2027, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2023 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027.

Graphique 89 : Evolution des transferts en capital - administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2023, projet de loi 8384 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice 2022, les investissements indirects effectifs de l'administration publique ont diminué de 12,5% par rapport à 2021 pour atteindre 846 millions d'euros, soit 1,1% par rapport au PIB. En comparant ces investissements indirects effectifs aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (1.078 millions d'euros) et celles reprises au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (922 millions d'euros), la Cour note que les dépenses effectives n'atteignent pas les prévisions (232 millions d'euros/76 millions d'euros).

Concernant l'exercice 2023, il est prévu que les investissements indirects de l'administration publique augmentent de 23,0% par rapport à 2022 pour atteindre 1.041 millions d'euros, soit 1,3%

par rapport au PIB. Par rapport aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (1.231 millions d'euros), il est escompté que les dépenses d'investissements indirects sont inférieures de 190 millions d'euros et par rapport aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (918 millions d'euros), il est estimé que les dépenses sont supérieures de 123 millions d'euros.

La Cour tient à relever que pour l'exercice 2024, une hausse des investissements indirects en valeur (1.140 millions d'euros) et en pourcent par rapport au PIB (1,4%) est attendue. En ce qui concerne l'exercice 2025, une augmentation (3,1%) des investissements indirects en valeur (1.176 millions d'euros) et une diminution des investissements indirects en pourcent par rapport au PIB (1,3%) sont escomptées.

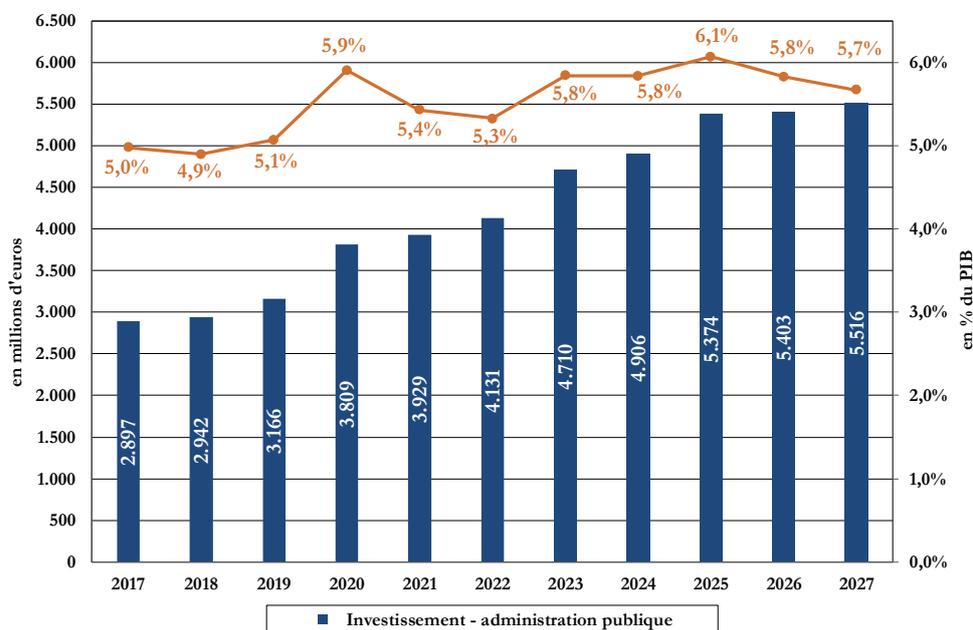
Il ressort du graphique ci-dessus que sur la période 2017 à 2025, les transferts en capital de l'administration publique augmenteraient sensiblement en valeur, sauf en 2022, et par après ils devraient atteindre un niveau record de 1.202 millions d'euros en 2027.

En pourcent par rapport au PIB, les transferts en capital de l'administration publique se sont établis autour de 1% pour les exercices budgétaires 2017 à 2019. Compte tenu des mesures sanitaires, sociales et économiques décidées par le Gouvernement dans le contexte de la crise du COVID-19, les transferts en capital de l'administration publique ont connu une hausse de 0,3% du PIB en 2020 et 2021, suivie d'une chute en 2022. A partir de 2022 ils ont connu une croissance jusqu'en 2024. A noter que les prévisions pour les années 2024 à 2027 prévoient une décroissance continue pour atteindre 1,2% du PIB en 2027.

5.4. Investissements de l'Etat suivant SEC 2010

D'après le système SEC 2010, les dépenses d'investissement de l'Etat regroupent les deux catégories « formation de capital » et « transferts en capital ». Elles représentent entre 12,1% et 12,5% des dépenses totales de l'administration publique pour les années 2022 à 2026.

Le graphique suivant reprend les évolutions prévisionnelles de l'effort d'investissement global de l'Etat, c'est-à-dire la somme des investissements directs et des investissements indirects, en valeur et en pourcent par rapport au PIB de l'administration publique pour les années 2017 à 2027, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2023 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027.

Graphique 90 : Evolution des dépenses d'investissement de l'administration publique

Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2023, projet de loi 8384 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice 2022, la hausse par rapport à 2021 de 10,9% au niveau de l'investissement direct et la baisse de 12,5% au niveau de l'investissement indirect débouchent sur une croissance de 5,2% (202 millions d'euros) des dépenses d'investissement globales de l'administration publique, qui affichent ainsi 4.131 millions d'euros, soit 5,3% par rapport au PIB.

Concernant l'exercice 2023, les hausses par rapport à 2022 de 11,7% au niveau de l'investissement direct et de 23,0% au niveau de l'investissement indirect débouchent sur une croissance importante de 14,0% (579 millions d'euros) des dépenses d'investissement globales de l'administration publique, qui affichent ainsi 4.710 millions d'euros, soit 5,8% par rapport au PIB.

En comparant les dépenses d'investissement effectives de l'Etat aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (4.324 millions d'euros en 2022 et 4.710 millions d'euros en 2023), la Cour note que les dépenses effectives sont inférieures aux prévisions respectives.

La Cour tient à signaler que pour l'exercice 2024, les investissements de l'Etat connaîtraient une croissance de 4,2%, soit 196 millions d'euros, par rapport à 2023 et afficheraient donc 4.906 millions d'euros et une stagnation des investissements globaux en pourcent par rapport au PIB (5,8%) est attendue. En ce qui concerne l'exercice 2025, une augmentation substantielle (9,6%) des investissements de l'Etat en valeur (5.374 millions d'euros) et une hausse

remarquable des investissements de l'Etat en pourcent par rapport au PIB (6,1%) est escomptée.

L'évolution des dépenses d'investissement de l'administration publique depuis 2017 est semblable à celle des dépenses d'investissement direct qui constituent plus de trois quarts des dépenses d'investissement. Ainsi, depuis 2017, l'investissement de l'administration publique augmenterait de manière continue en valeur absolue pour atteindre 5.516 millions d'euros en 2027.

Le taux des investissements de l'Etat par rapport au PIB augmenterait de 2022 jusqu'en 2025 et les prévisions pour les années 2025 à 2027 prévoient une décroissance continue de 6,1% en 2025 à 5,7% du PIB en 2027.

D'après le projet de budget 2024, les priorités gouvernementales concernant les investissements publics de l'administration centrale visent notamment l'environnement et le climat, les infrastructures publiques ainsi que le logement. Sur la période 2023-2027, il est prévu que les investissements dédiés à l'environnement et au climat, y compris la mobilité, s'élèveront à 4,7 milliards d'euros, les dépenses concernant les infrastructures publiques se chiffreront à 3,3 milliards d'euros et les investissements concernant des logements augmenteront à 1,9 milliard d'euros.

« Sans tenir compte d'éventuels délais ou décalages temporels dans l'exécution de projets, les dépenses d'investissements budgétisées en faveur de ces trois domaines prioritaires de l'action gouvernementale se chiffrent à près de 2 milliards d'euros en 2024 et atteindront prévisiblement les 2,2 milliards d'euros en 2027, ce qui représente 55% de l'ensemble des dépenses projetées sur la période 2024-2027. »

Pour la période 2024-2027 une part importante des investissements publics consacrés à l'environnement et au climat est financée par le biais du Fonds climat et énergie, des projets d'investissements pour un montant total de 945 millions d'euros sont prévus.

En matière de mobilité il y a lieu de relever la modernisation du matériel roulant des chemins de fer prévue pour un montant de 543 millions d'euros, la modernisation et le développement du réseau ferroviaire national pour 1,5 milliard d'euros, ainsi que le développement du réseau du tram dont le coût serait de 372 millions d'euros sur la période 2024-2027.

En matière d'infrastructures publiques il y a lieu de relever qu'au courant des années 2024 à 2027 plus de 2,7 milliards d'euros sont prévus, dont quelque 2,1 milliards d'euros pour les investissements routiers.

Les investissements pour soutenir l'accès au logement dépasseront 1,7 milliard d'euros durant la période 2024-2027. « Les projets les plus importants concernent l'acquisition par l'Etat d'immeubles

destinés à l'habitat (dont les acquisitions VEFA), les projets « Neischmelz » à Dudelange et « Wunnen mat der Wooltz » à Wiltz. »

Ces deux projets visent à transformer des anciennes friches industrielles en nouveaux quartiers et espaces de vie ainsi que la création de logements abordables. Déjà en 2006, le Fonds du Logement fut désigné comme développeur du site « Neischmelz » à Dudelange et en 2009 un Masterplan a été développé. Par ailleurs, en 2012, le Fonds du Logement a acquis les premiers terrains pour le projet « Wunnen mat der Wooltz » et en 2016 un Masterplan a été mis au point.

« Au total, la participation étatique au financement de projets réalisés par le Fonds du Logement se chiffrera à quelque 600 millions d'euros. La participation étatique au financement de projets réalisés par la SNHBM atteindra plus de 280 millions d'euros. La participation au financement de projets de logements réalisés par les communes est estimée à quelque 650 millions d'euros et des dépenses de quelque 100 millions d'euros sont prévues dans le cadre du pacte Logement 2.0. »

6. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

6.1. Aperçu global

Selon l'article 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le projet de budget de l'année est accompagné d'annexes explicatives concernant notamment la situation financière des fonds spéciaux, en indiquant pour chaque fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et prospective.

En prenant en considération le projet de loi concernant le budget de l'Etat pour l'exercice 2024, le nombre des fonds spéciaux de l'Etat s'élève actuellement à trente-trois et l'évolution financière de ces fonds spéciaux est présentée au volume II du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027.

Vu le nombre croissant de fonds spéciaux et vu les faibles dépenses annuelles de certains fonds, la Cour est d'avis que le bien-fondé de certains fonds spéciaux doit être revu et que le nombre de fonds spéciaux doit être réduit en inscrivant les dépenses dans un article du budget de l'Etat. Ceci concerne notamment le Fonds de la pêche, le Fonds des eaux frontalières, le Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier, le Fonds pour la réforme communale, le Fonds social culturel et le Fonds d'assainissement en matière de surendettement.

Par ailleurs, il y a lieu de clôturer le Fonds de relance et de solidarité, étant donné qu'en 2024 sa mission de payer diverses aides aux entreprises dans le cadre de la pandémie du COVID-19 est devenue sans objet.

6.2. Modifications législatives des fonds spéciaux

Par le biais de la loi budgétaire de 2024, deux modifications législatives de fonds spéciaux, n'ayant aucune répercussion financière, sont prévues, à savoir :

- Fonds de dotation globale des communes (article 20) : à l'article 3 (1), point 5, de la loi modifiée du 16 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, la référence à la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement est remplacée par celle à la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable, étant donné que la loi modifiée du 25 février 1979 a été abrogée en partie.
- Fonds spécial pour le logement abordable (article 31) : l'article 85 de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable a modifié la dénomination du fonds spécial « Fonds spécial de soutien au développement du logement ». Cependant, il a été oublié d'apporter cette modification à l'intitulé de la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement. Cette modification remplace donc à l'intitulé de la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien

au développement du logement, les termes « Fonds spécial de soutien au développement du logement » par ceux de « Fonds spécial pour le logement abordable ».

6.3. Evolution financière 2023 à 2027

Pour les exercices 2024 à 2027, les dépenses des fonds spéciaux dépasseraient régulièrement les recettes.

Il s'ensuit que le niveau des avoirs financiers des fonds spéciaux diminuerait de 2,97 milliards d'euros en début d'exercice 2024 à 1,33 milliard d'euros en fin d'exercice 2027.

Le tableau suivant renseigne sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2022 à 2027. Il se base sur le compte général provisoire de l'exercice 2022 ainsi que sur les projections publiées dans le projet de budget de l'Etat de 2024.

Tableau 91 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2022-2027

(en euros)	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs au 31.12
2022	5.732.340.466	7.154.683.961	6.915.221.556	239.462.405	2.954.291.919
2023	6.202.495.663	7.890.080.165	7.877.731.274	12.348.891	2.966.640.810
2024	6.623.868.987	8.277.804.622	8.803.281.000	-525.476.378	2.441.164.432
2025	7.019.906.580	8.720.583.155	9.128.434.270	-407.851.115	2.033.313.317
2026	7.481.539.422	9.202.551.584	9.621.259.520	-418.707.936	1.614.605.381
2027	8.043.638.699	9.791.816.106	10.071.485.920	-279.669.814	1.334.935.567

Source chiffres : compte général provisoire 2022, projet de budget 2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour l'exercice 2023, il importe de préciser que des dotations supplémentaires pour le compte de divers fonds spéciaux, telles que renseignées dans la situation financière des fonds spéciaux de l'Etat au volume II du projet de budget 2024 et/ou bien comptabilisées au niveau du SAP, ont été incluses par la Cour dans ses tableaux et graphiques.

Il s'agit en l'occurrence d'alimentations budgétaires supplémentaires des fonds spéciaux pour un montant total de 187,17 millions d'euros, dont les plus importantes concernent :

- le Fonds d'équipement militaire avec 76,77 millions d'euros ;
- le Fonds des routes avec 30,00 millions d'euros ;
- le Fonds de pension avec 21,00 millions d'euros ;
- le Fonds de l'innovation avec 20,00 millions d'euros.

La Cour tient à rappeler que certains fonds spéciaux tels que le Fonds de dotation globale des communes ou bien le Fonds pour l'emploi sont alimentés par des quotes-parts des recettes fiscales. Vu notamment les variations par rapport au budget voté des produits escomptés pour 2023 de la taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe sur les véhicules automoteurs, de la taxe de consommation sur l'alcool, de l'impôt commercial communal, de l'impôt de solidarité, de la contribution sociale prélevée sur les carburants, de l'impôt sur la fortune, il en découle les variations des dotations budgétaires suivantes :

- le Fonds pour l'emploi avec 41,96 millions d'euros ;
- le Fonds de dotation globale des communes avec -7,36 millions d'euros.

De plus, il ressort des tableaux ci-dessous que le Fonds pour le patrimoine architectural devrait afficher au 31 décembre 2025, au 31 décembre 2026 et au 31 décembre 2027 un solde négatif et qu'il devrait donc être doté de fonds supplémentaires en vertu de l'article 76 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui dispose : « b) Peuvent être payées dans la limite des avoirs disponibles les dépenses engagées au cours de l'année qui donne sa dénomination à l'exercice ainsi que les dépenses engagées au cours d'années précédentes. ».

Les tableaux suivants présentent le détail de la situation des fonds spéciaux telle que projetée pour les exercices 2023 à 2027.

Tableau 92 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2023

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2023 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2023 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	15.791.987	357.652.218	360.265.218	364.216.000	11.841.205
Fonds d'équipement militaire	50.069.844	286.767.000	286.767.000	210.698.000	126.138.844
Fonds pour le patrimoine architectural	24.250.572	14.000.000	14.000.000	26.543.000	11.707.572
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.473	100	100	0	21.715.573
Fonds de pension	11.769.880	814.380.000	1.196.984.000	1.208.297.000	456.880
Fonds de dotation globale des communes	0	1.640.233.054	2.710.566.000	2.710.566.000	0
Fonds de la pêche	200.290	129.685	129.685	178.000	151.975
Fonds pour la gestion de l'eau	197.237.609	108.845.000	108.845.000	52.670.000	253.412.609
Fonds des eaux frontalières	479.403	65.490	65.490	91.000	453.893
Fonds d'équipement sportif national	87.833.838	15.000.000	15.000.000	39.677.000	63.156.838
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	147.477.714	35.000.000	35.000.000	63.308.000	119.169.714

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2023 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2023 (en euros)
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	98.821.679	65.000.000	65.023.000	56.639.000	107.205.679
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	397.533	100	10.100	13.000	394.633
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	80.288.245	55.000.000	55.000.000	44.782.000	90.506.245
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	200.905.481	50.000.000	50.000.000	47.448.000	203.457.481
Fonds pour la protection de l'environnement	50.029.806	71.919.775	71.919.775	63.455.000	58.494.581
Fonds climat et énergie	786.505.764	204.200.100	204.700.100	290.790.000	700.415.864
Fonds pour l'emploi	510.334.989	949.261.323	1.050.251.323	985.833.000	574.753.313
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	55.018.941	79.000.000	108.151.000	136.372.000	26.797.941
Fonds d'investissements publics administratifs	105.681.443	100.000.000	100.000.000	78.846.000	126.835.443
Fonds d'investissements publics scolaires	34.620.360	95.000.000	95.000.000	64.911.000	64.709.360
Fonds des routes	105.639.459	270.000.000	270.056.000	373.817.000	1.878.459
Fonds du rail	46.101.195	458.645.443	557.744.000	574.901.000	28.944.195
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	35.332.143	10.000.000	10.000.000	5.003.000	40.329.143
Fonds pour la loi de garantie	96.281.354	65.000.000	66.941.000	59.790.000	103.432.354
Fonds pour la promotion touristique	4.914.886	15.000.000	15.000.000	4.908.000	15.006.886
Fonds pour la réforme communale	26.338.973	4.000.000	4.000.000	5.012.000	25.326.973
Fonds social culturel	206	4.496.274	4.496.274	4.496.274	206
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	86.653.914	100.000.000	100.000.000	84.114.000	102.539.914
Fonds de l'innovation	12.687.000	141.500.000	141.765.000	142.607.000	11.845.000
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	331.836	400.000	400.000	400.000	331.836
Fonds spécial pour le logement abordable	60.499.802	192.000.000	192.000.000	177.350.000	75.149.802
Fonds de relance et de solidarité	80.302	100	100	0	80.402
TOTAL	2.954.291.919	6.202.495.663	7.890.080.165	7.877.731.274	2.966.640.810
Différence entre recettes et dépenses :			12.348.891	0,42%	

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

Tableau 93 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2024

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2024 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2024 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	11.841.205	369.440.440	371.440.440	368.282.000	14.999.645
Fonds d'équipement militaire	126.138.844	260.000.000	260.000.000	290.523.000	95.615.844
Fonds pour le patrimoine architectural	11.707.572	15.500.000	15.500.000	27.199.000	8.572
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.573	100	100	0	21.715.673
Fonds de pension	456.880	904.346.836	1.269.310.000	1.269.310.000	456.880
Fonds de dotation globale des communes	0	1.797.747.937	2.851.748.000	2.851.748.000	0
Fonds de la pêche	151.975	126.370	126.370	156.000	122.345
Fonds pour la gestion de l'eau	253.412.609	42.178.333	42.178.333	90.380.000	205.210.942
Fonds des eaux frontalières	453.893	67.536	67.536	59.000	462.429
Fonds d'équipement sportif national	63.156.838	5.489.872	5.489.872	35.643.000	33.003.710
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	119.169.714	50.000.000	50.000.000	72.507.000	96.662.714
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	107.205.679	70.000.000	70.000.000	75.000.000	102.205.679
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	394.633	100	20.100	50.000	364.733
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	90.506.245	40.000.000	40.000.000	44.321.000	86.185.245
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	203.457.481	50.000.000	50.000.000	75.802.000	177.655.481
Fonds pour la protection de l'environnement	58.494.581	54.533.000	54.533.000	67.103.000	45.924.581
Fonds climat et énergie	700.415.864	299.931.600	300.431.600	490.720.000	510.127.464
Fonds pour l'emploi	574.753.313	963.305.271	1.060.665.271	1.130.503.000	504.915.584
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	26.797.941	119.000.000	158.327.000	179.812.000	5.312.941
Fonds d'investissements publics administratifs	126.835.443	70.000.000	70.000.000	71.781.000	125.054.443
Fonds d'investissements publics scolaires	64.709.360	60.000.000	60.000.000	63.975.000	60.734.360
Fonds des routes	1.878.459	410.000.000	410.000.000	402.351.000	9.527.459
Fonds du rail	28.944.195	494.051.592	589.817.000	603.122.000	15.639.195
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	40.329.143	10.000.000	10.000.000	17.766.000	32.563.143
Fonds pour la loi de garantie	103.432.354	65.000.000	65.000.000	55.800.000	112.632.354
Fonds pour la promotion touristique	15.006.886	10.000.000	10.000.000	14.225.000	10.781.886

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2024 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2024 (en euros)
Fonds pour la réforme communale	25.326.973	4.000.000	4.000.000	5.500.000	23.826.973
Fonds social culturel	206	4.700.000	4.700.000	4.700.000	206
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	102.539.914	90.000.000	90.000.000	89.765.000	102.774.914
Fonds de l'innovation	11.845.000	137.000.000	137.000.000	123.433.000	25.412.000
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	331.836	450.000	450.000	450.000	331.836
Fonds spécial pour le logement abordable	75.149.802	227.000.000	227.000.000	281.295.000	20.854.802
Fonds de relance et de solidarité	80.402	0	0	0	80.402
TOTAL	2.966.640.810	6.623.868.987	8.277.804.622	8.803.281.000	2.441.164.432
Différence entre recettes et dépenses :			-525.476.378	-17,71%	

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

Tableau 94 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2025

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2025 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2025 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	14.999.645	382.512.098	384.512.098	384.512.000	14.999.743
Fonds d'équipement militaire	95.615.844	315.000.000	315.000.000	307.237.000	103.378.844
Fonds pour le patrimoine architectural	8.572	20.450.000	20.450.000	27.437.000	-6.978.428
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.673	100	100	0	21.715.773
Fonds de pension	456.880	981.622.376	1.353.614.000	1.353.614.000	456.880
Fonds de dotation globale des communes	0	1.919.668.443	2.994.668.000	2.994.668.000	0
Fonds de la pêche	122.345	113.000	113.000	148.000	87.345
Fonds pour la gestion de l'eau	205.210.942	21.105.000	21.105.000	90.246.000	136.069.942
Fonds des eaux frontalières	462.429	60.000	60.000	59.000	463.429
Fonds d'équipement sportif national	33.003.710	5.000.000	5.000.000	10.081.000	27.922.710
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	96.662.714	60.000.000	60.000.000	85.083.000	71.579.714
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	102.205.679	40.000.000	40.000.000	80.001.000	62.204.679
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	364.733	100	20.100	50.000	334.833

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2025 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2025 (en euros)
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	86.185.245	50.000.000	50.000.000	54.799.000	81.386.245
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	177.655.481	70.000.000	70.000.000	108.147.000	139.508.481
Fonds pour la protection de l'environnement	45.924.581	54.533.000	54.533.000	68.290.000	32.167.581
Fonds climat et énergie	510.127.464	170.306.600	170.806.600	325.792.000	355.142.064
Fonds pour l'emploi	504.915.584	1.008.733.987	1.106.603.987	1.139.402.000	472.117.571
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	5.312.941	130.000.000	176.398.000	176.927.000	4.783.941
Fonds d'investissements publics administratifs	125.054.443	90.000.000	90.000.000	100.682.000	114.372.443
Fonds d'investissements publics scolaires	60.734.360	70.000.000	70.000.000	72.680.000	58.054.360
Fonds des routes	9.527.459	420.000.000	420.000.000	416.469.000	13.058.459
Fonds du rail	15.639.195	530.991.606	637.889.000	627.613.000	25.915.195
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	32.563.143	10.000.000	10.000.000	30.299.000	12.264.143
Fonds pour la loi de garantie	112.632.354	65.000.000	65.000.000	49.700.000	127.932.354
Fonds pour la promotion touristique	10.781.886	10.000.000	10.000.000	16.599.000	4.182.886
Fonds pour la réforme communale	23.826.973	4.000.000	4.000.000	5.500.000	22.326.973
Fonds social culturel	206	4.860.270	4.860.270	4.860.270	206
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	102.774.914	90.000.000	90.000.000	98.330.000	94.444.914
Fonds de l'innovation	25.412.000	135.500.000	135.500.000	139.848.000	21.064.000
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	331.836	450.000	450.000	450.000	331.836
Fonds spécial pour le logement abordable	20.854.802	360.000.000	360.000.000	358.911.000	21.943.802
Fonds de relance et de solidarité	80.402	0	0	0	80.402
TOTAL	2.441.164.432	7.019.906.580	8.720.583.155	9.128.434.270	2.033.313.317
Différence entre recettes et dépenses :			-407.851.115	-16,71%	

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

Tableau 95 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2026

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2026 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2026 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	14.999.743	396.854.488	398.854.488	398.854.000	15.000.231
Fonds d'équipement militaire	103.378.844	365.000.000	365.000.000	355.593.000	112.785.844
Fonds pour le patrimoine architectural	-6.978.428	23.250.000	23.250.000	23.213.000	-6.941.428
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.773	100	100	0	21.715.873

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2026 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2026 (en euros)
Fonds de pension	456.880	1.048.241.788	1.425.106.000	1.425.106.000	456.880
Fonds de dotation globale des communes	0	2.032.496.657	3.119.497.000	3.119.497.000	0
Fonds de la pêche	87.345	113.000	113.000	131.000	69.345
Fonds pour la gestion de l'eau	136.069.942	21.105.000	21.105.000	88.914.000	68.260.942
Fonds des eaux frontalières	463.429	60.000	60.000	59.000	464.429
Fonds d'équipement sportif national	27.922.710	20.000.000	20.000.000	15.130.000	32.792.710
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	71.579.714	60.000.000	60.000.000	83.335.000	48.244.714
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	62.204.679	40.000.000	40.000.000	82.500.000	19.704.679
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	334.833	100	20.100	50.000	304.933
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	81.386.245	60.000.000	60.000.000	59.524.000	81.862.245
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	139.508.481	100.000.000	100.000.000	176.098.000	63.410.481
Fonds pour la protection de l'environnement	32.167.581	54.533.000	54.533.000	69.601.000	17.099.581
Fonds climat et énergie	355.142.064	178.556.600	179.056.600	330.196.000	204.002.664
Fonds pour l'emploi	472.117.571	1.052.363.776	1.157.540.776	1.145.970.000	483.688.347
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	4.783.941	117.000.000	158.880.000	159.619.000	4.044.941
Fonds d'investissements publics administratifs	114.372.443	100.000.000	100.000.000	150.702.000	63.670.443
Fonds d'investissements publics scolaires	58.054.360	90.000.000	90.000.000	91.894.000	56.160.360
Fonds des routes	13.058.459	460.000.000	460.000.000	464.950.000	8.108.459
Fonds du rail	25.915.195	542.076.393	649.647.000	662.088.000	13.474.195
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	12.264.143	12.000.000	12.000.000	19.209.000	5.055.143
Fonds pour la loi de garantie	127.932.354	65.000.000	65.000.000	39.200.000	153.732.354
Fonds pour la promotion touristique	4.182.886	15.000.000	15.000.000	14.800.000	4.382.886
Fonds pour la réforme communale	22.326.973	4.000.000	4.000.000	5.500.000	20.826.973
Fonds social culturel	206	4.938.520	4.938.520	4.938.520	206
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	94.444.914	90.000.000	90.000.000	99.762.000	84.682.914
Fonds de l'innovation	21.064.000	145.500.000	145.500.000	149.661.000	16.903.000
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	331.836	450.000	450.000	450.000	331.836

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2026 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2026 (en euros)
Fonds spécial pour le logement abordable	21.943.802	383.000.000	383.000.000	384.715.000	20.228.802
Fonds de relance et de solidarité	80.402	0	0	0	80.402
TOTAL	2.033.313.317	7.481.539.422	9.202.551.584	9.621.259.520	1.614.605.381
Différence entre recettes et dépenses :			-418.707.936	-20,59%	

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

Tableau 96 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2027

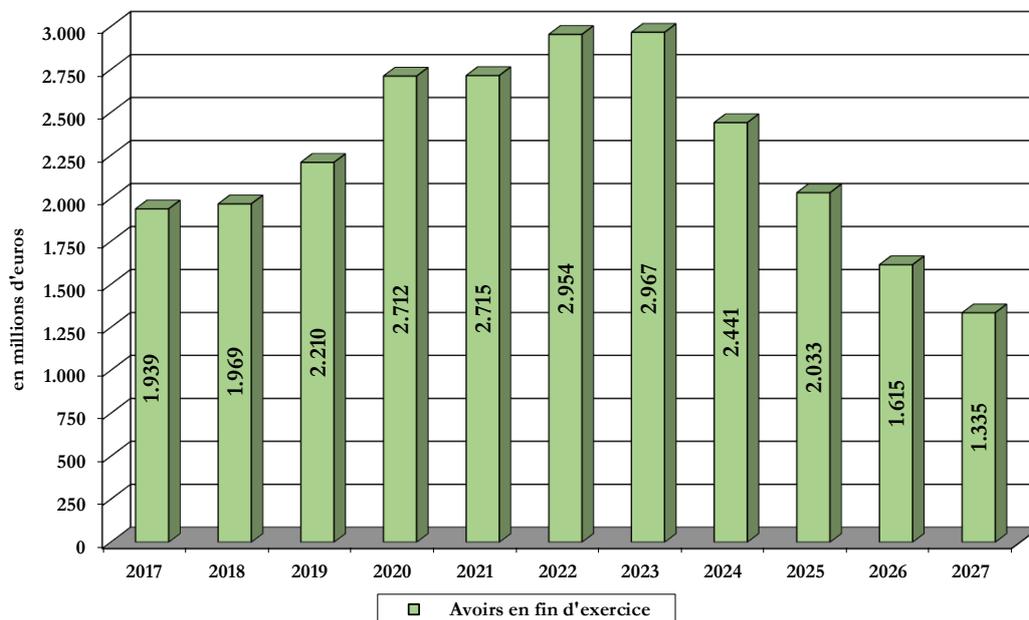
Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2027 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2027 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	15.000.231	413.210.925	415.210.925	415.211.000	15.000.156
Fonds d'équipement militaire	112.785.844	495.000.000	495.000.000	485.819.000	121.966.844
Fonds pour le patrimoine architectural	-6.941.428	30.000.000	30.000.000	29.891.000	-6.832.428
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.873	100	100	0	21.715.973
Fonds de pension	456.880	1.117.863.161	1.500.371.000	1.500.371.000	456.880
Fonds de dotation globale des communes	0	2.169.189.716	3.265.190.000	3.265.190.000	0
Fonds de la pêche	69.345	113.000	113.000	131.000	51.345
Fonds pour la gestion de l'eau	68.260.942	21.105.000	21.105.000	89.356.000	9.942
Fonds des eaux frontalières	464.429	60.000	60.000	59.000	465.429
Fonds d'équipement sportif national	32.792.710	25.000.000	25.000.000	12.170.000	45.622.710
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	48.244.714	65.000.000	65.000.000	85.283.000	27.961.714
Fonds spécial pour le financement des infrastructures d'enseignement privé et des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	19.704.679	40.000.000	40.000.000	55.000.000	4.704.679
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	304.933	100	20.100	50.000	275.033
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	81.862.245	50.000.000	50.000.000	51.945.000	79.917.245
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	63.410.481	200.000.000	200.000.000	201.309.000	62.101.481
Fonds pour la protection de l'environnement	17.099.581	54.533.000	54.533.000	71.630.000	2.581
Fonds climat et énergie	204.002.664	172.681.600	173.181.600	347.499.000	29.685.264
Fonds pour l'emploi	483.688.347	1.102.980.461	1.215.361.461	1.188.039.000	511.010.808

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2027 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2027 (en euros)
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	4.044.941	110.000.000	152.165.000	153.868.000	2.341.941
Fonds d'investissements publics administratifs	63.670.443	100.000.000	100.000.000	156.064.000	7.606.443
Fonds d'investissements publics scolaires	56.160.360	120.000.000	120.000.000	123.589.000	52.571.360
Fonds des routes	8.108.459	480.000.000	480.000.000	479.973.000	8.135.459
Fonds du rail	13.474.195	511.924.716	624.528.000	628.483.000	9.519.195
Fonds des raccordements ferroviaires internationaux	5.055.143	15.000.000	15.000.000	20.000.000	55.143
Fonds pour la loi de garantie	153.732.354	65.000.000	65.000.000	32.620.000	186.112.354
Fonds pour la promotion touristique	4.382.886	20.000.000	20.000.000	17.469.000	6.913.886
Fonds pour la réforme communale	20.826.973	4.000.000	4.000.000	5.500.000	19.326.973
Fonds social culturel	206	5.026.920	5.026.920	5.026.920	206
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	84.682.914	100.000.000	100.000.000	102.315.000	82.367.914
Fonds de l'innovation	16.903.000	145.500.000	145.500.000	140.791.000	21.612.000
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	331.836	450.000	450.000	450.000	331.836
Fonds spécial pour le logement abordable	20.228.802	410.000.000	410.000.000	406.384.000	23.844.802
Fonds de relance et de solidarité	80.402	0	0	0	80.402
TOTAL	1.614.605.381	8.043.638.699	9.791.816.106	10.071.485.920	1.334.935.567
Différence entre recettes et dépenses :			-279.669.814	-17,32%	

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

6.4. Avoirs des fonds spéciaux

Les avoires des fonds spéciaux de l'Etat ont connu une hausse de 2017 à 2023 alors que, selon les indications contenues dans le projet de budget 2024, il est prévu que les avoires des fonds baissent progressivement au courant des exercices 2024 à 2027.

Graphique 97 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat 2017-2027

Graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique que, d'après les prévisions actuelles, les avoirs des fonds passeraient de 2.954 millions d'euros au 31 décembre 2022 (compte général provisoire 2022) à 1.335 millions d'euros au 31 décembre 2027, soit une baisse importante de l'ordre de 55%.

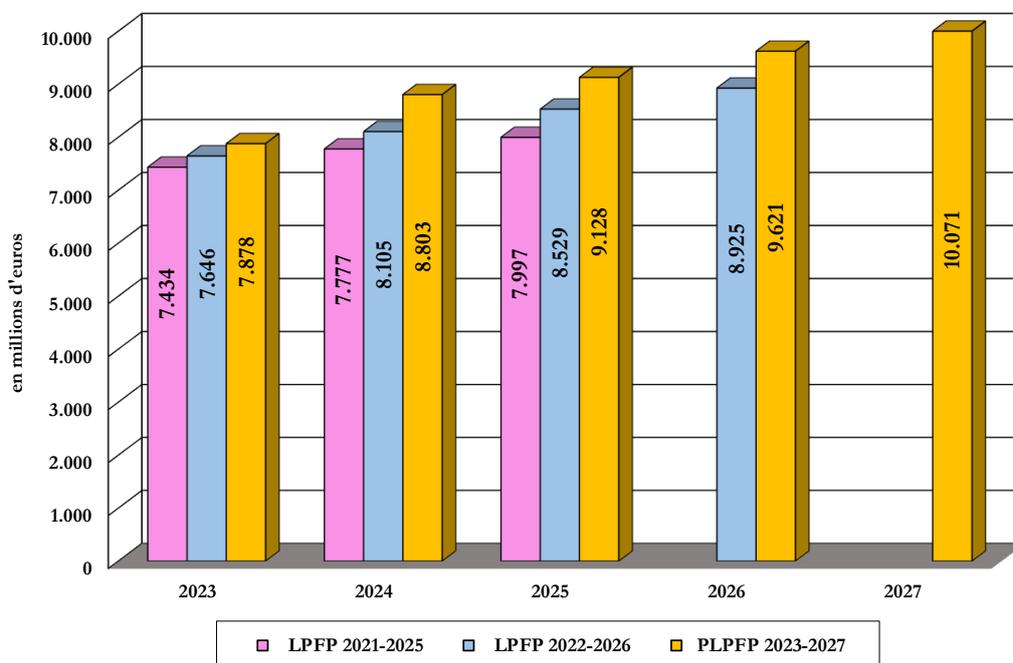
Les prévisions pour 2023 tablent sur un excédent de recettes par rapport aux dépenses de 12,35 millions d'euros (0,42%). Pour la période 2024 à 2027 des excédents de dépenses consécutifs sont attendus, à savoir 525,48 millions d'euros (-17,71%) pour l'année 2024, 407,85 millions d'euros (-16,71%) pour l'année 2025, 418,71 millions d'euros (-20,59%) pour l'année 2026 et 279,67 millions d'euros (-17,32%) pour l'année 2027.

6.5. Dépenses des fonds spéciaux

Pour les exercices budgétaires 2023 à 2027, les dépenses projetées des fonds spéciaux sont non seulement en croissance continue, mais dépassent systématiquement les projections antérieures retenues soit dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025 (LPFP 2021-2025), soit dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026 (LPFP 2022-2026).

Le graphique suivant renseigne sur les dépenses projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2023 à 2027.

Il se base sur les projections publiées dans les projets de budget de l'Etat de 2022 à 2024.

Graphique 98 : Comparaison des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat 2023-2027

Graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice budgétaire 2024, il est prévu que les dépenses des fonds spéciaux augmentent de 11,8% par rapport à 2023 pour atteindre 8.803 millions d'euros. En comparant ces dépenses des fonds spéciaux aux prévisions retenues au LPFP 2021-2025 et celles reprises au LPFP 2022-2026, la Cour constate que les dépenses sont nettement supérieures aux prévisions antérieures (1.026 millions d'euros/698 millions d'euros).

Pour l'exercice 2025, il est prévu que les dépenses des fonds spéciaux augmentent de 3,7% par rapport à 2024 pour atteindre 9.128 millions d'euros. En comparant ces dépenses des fonds spéciaux aux prévisions retenues au LPFP 2021-2025 et celles reprises au LPFP 2022-2026, la Cour constate également que les dépenses sont nettement supérieures aux prévisions antérieures (1.132 millions d'euros/600 millions d'euros).

Selon les instructions de la lettre circulaire du 18 décembre 2023 à l'adresse des départements ministériels concernant le projet de budget pour l'exercice 2024 et la programmation financière pluriannuelle 2023-2027, « les annexes du projet de budget concernant les fonds spéciaux devront comprendre les précisions souhaitables afin de permettre à la Chambre des Députés de se prononcer, en connaissance de cause, au sujet de la politique gouvernementale en la matière. »

La Cour note que les dépenses des fonds spéciaux sont documentées par un programme pluriannuel reprenant tous les projets en cours pendant la période quinquennale ainsi qu'un plan de

paiement pour les années 2022 à 2027. Pour quasi tous les fonds spéciaux ce programme pluriannuel, annexé au projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2027, comporte une ventilation détaillée des dépenses par projet ou bien par grande catégorie de dépenses.

Cependant, la Cour note que pour le Fonds de dotation globale des communes, uniquement la dépense globale (dépense effective en 2022 : 2.367 millions d'euros, dépense prévue pour 2024 : 2.852 millions d'euros) en faveur des administrations locales est fournie, mais aucune ventilation par administration communale n'est présentée.

Par ailleurs, la Cour constate que les informations ayant trait aux autorisations légales des projets, aux coûts globaux autorisés, aux coûts adaptés, aux paiements effectués à charge des exercices antérieurs (avant 2022), aux paiements prévus à charge des exercices postérieurs (après 2027) au programme quinquennal et la référence au PNEC font défaut pour tous les fonds spéciaux.

Afin d'améliorer davantage la transparence des dépenses des fonds spéciaux et en vue de permettre à la Chambre des députés d'optimiser le suivi des projets autorisés par le biais d'une loi spéciale, la Cour recommande de compléter le programme des dépenses notamment par les autorisations légales ainsi que les coûts prévisionnels des projets.

6.6. LUXEOSys

6.6.1. Cadre légal

La loi du 14 août 2018 a autorisé le gouvernement à faire procéder à l'acquisition et à la gestion d'un système d'observation de la Terre pour un montant ne pouvant dépasser 170 millions d'euros hors TVA sur une période de quatorze ans, y inclus les frais liés à l'acquisition, le lancement et l'exploitation d'un satellite. Les dépenses seront imputées sur le Fonds d'équipement militaire.

Vu que le montant qui figure à la loi du 14 août 2018 n'a pas été suffisant pour couvrir l'intégralité des dépenses susceptibles d'être encourues sur la durée totale dudit programme, une rallonge budgétaire a été votée. D'après l'exposé des motifs du projet de loi 7542, par manque de temps et de ressources, le budget initial a été évalué par la Direction de la défense sur base d'une prospection sommaire effectuée de juin à décembre 2017.

Ainsi la loi du 4 décembre 2020 a autorisé le gouvernement à faire procéder à l'acquisition et à la gestion d'un système d'observation de la Terre pour un montant ne pouvant dépasser 309 millions d'euros hors TVA sur une période de quatorze ans, y inclus les frais liés à l'acquisition, le lancement et l'exploitation d'un satellite, 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.

Selon la fiche financière adaptée, les dépenses relatives à l'acquisition du système d'observation de la Terre seront imputées sur le Fonds d'équipement militaire (184,7 millions d'euros) et les dépenses occasionnées par la gestion et l'exploitation dudit système seront liquidées à charge des crédits de la Direction de la défense (124,3 millions d'euros).

6.6.2. Situation financière

Par le biais de l'article 2 de la loi rectifiée du 16 décembre 1997 concernant la programmation financière militaire, il a été institué un fonds spécial, dénommé « fonds d'équipement militaire », destiné au financement d'un programme pluriannuel d'acquisition de matériel militaire d'importance majeure entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2001. D'après la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire, le fonds spécial « peut servir au paiement de dépenses occasionnées par les investissements dans les capacités et moyens militaires à définir par une ou plusieurs lois spéciales. Le fonds est placé sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions la défense. »

Fin décembre 2023, les dépenses à charge du Fonds d'équipement militaire s'élèvent à 200,06 millions d'euros.

Le tableau suivant reprend les dépenses prévisionnelles du projet LUXEOSys, financées par le biais du Fonds d'équipement militaire, pour la période de 2023 à 2025, telles que renseignées au projet de budget 2024.

Tableau 99 : Dépenses prévisionnelles du projet LUXEOSys

Exercice	Projet LUXEOSys (en euros)
2023	19.745.000 (*)
2024	25.280.000
2025	2.072.000

(*) A noter que d'après le logiciel de comptabilité de l'Etat (SAP), la dépense concernant l'exercice 2023 s'élève à 33,48 millions d'euros.

Sources chiffres (en euros) : SAP ; projet de loi 8384 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

A cela s'ajoutent les dépenses en relation avec le projet LUXEOSys qui sont imputées sur des articles du budget courant de la Direction de la défense :

01.5.12.120 :	Frais d'experts et d'études ;
01.5.12.301 :	Développements, locations et acquisitions de services dans le domaine des technologies de l'observation spatiale de la terre/des technologies spatiales ;
01.5.35.038 :	Soutien à des projets et programmes en matière de recherche, technologie et développement à objectifs ou retombées visées dans le domaine de la défense ;
01.5.35.041 :	Location et mise à disposition d'organismes et de pays partenaires en matière de défense, de services et d'infrastructures dans le domaine des technologies de l'information et de la communication.

Fin décembre 2023, les dépenses à charge du budget courant de l'Etat s'élèvent à 26,31 millions d'euros.

Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble de tous les paiements en relation avec le projet LUXEOSys pour la période de 2017 à 2023.

Tableau 100 : Dépenses du projet LUXEOSys

(en euros)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Pré-étude	819.000	58.449						877.449
Acquisition d'un satellite et de son segment sol, lancement du satellite et assurances afférentes		29.120.449	48.017.766	54.547.934	14.533.068	16.844.747	32.729.457	195.793.421
Consultance pour des questions techniques et pour le développement du segment sol		482.874	1.255.376	1.406.631	953.270	1.500.395	748.586	6.347.134
Consultance technique pour le suivi de la construction du satellite			482.625	482.625	482.625	481.594	752.393	2.681.862
Audit sur le programme satellitaire			116.864	82.368				199.232
Avis juridiques			40.654	7.020		4.444	28.336	80.453
Assistance au maître d'ouvrage				904.164	450.479			1.354.644
Hébergement des antennes				90.750	974.050	408.473	438.281	1.911.555
Exploitation du système LUXEOSys					4.198.686	6.041.674	6.592.522	16.832.882
Location d'une antenne polaire					99.824		79.254	179.079
Acquisition de matériel informatique					77.805	33.345		111.150
Points de contrôle au sol					7.722			7.722
Institut luxembourgeois de Régulation							380	380
TOTAL	819.000	29.661.772	49.913.285	57.521.493	21.777.530	25.314.672	41.369.209	226.376.962

Sources chiffres (en euros) : SAP au 15 mars 2024 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

6.6.3. Budget adapté

La loi modifiée du 14 août 2018 a autorisé le gouvernement à procéder à l'acquisition et à la gestion d'un système d'observation de la Terre pour un montant ne pouvant dépasser 309 millions d'euros TVA non comprise sur une période de quatorze ans, 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.

Dans son rapport spécial sur la gestion financière du projet LUXEOSys datant de 2022, la Cour avait renvoyé au sujet du budget adapté du projet LUXEOSys à son rapport spécial sur l'adaptation du budget voté des grands projets d'infrastructure, où elle s'était exprimée en faveur d'une adaptation, semestrielle ou annuelle, du budget voté à l'évolution de l'indice des prix à la construction, déduction faite des dépenses engagées. La Cour avait recommandé d'appliquer cette méthode de calcul basée sur l'engagement des dépenses pour les projets d'investissement de la Direction de la défense avec comme indice le déflateur PIB applicable à la zone euro au lieu de l'indice des prix à la construction.

Le calcul du budget adapté du projet LUXEOSys est documenté dans le tableau ci-dessous, ce calcul se base sur les dépenses (HTVA) du projet et le déflateur PIB applicable à la zone euro publié par la Banque mondiale.

Tableau 101 : Calcul du budget adapté du projet LUXEOSys

Année	Déflateur du PIB en zone euro	Dépenses (en euros)	Budget restant adapté en fin d'exercice (en euros)	Budget adapté en fin d'exercice (en euros)
1997-2020	-	133.210.467	175.789.533	309.000.000
2021	1,69%	18.842.720	159.601.675	311.654.862
2022	2,66%	23.416.676	139.802.514	315.272.377
2023	5,68%	36.209.653	109.480.609	321.160.125

Sources chiffres (en euros) : SAP au 15 mars 2024, Banque mondiale (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Selon les calculs de la Cour, le budget adapté du projet LUXEOSys s'élève à 321 millions d'euros HTVA en fin 2023. La Cour tient à noter que ce montant est nettement inférieur au montant de 382 millions d'euros HTVA aux conditions économiques de 2024 présenté par la Direction de la défense en date du 5 février 2024 lors d'une réunion jointe de la Commission de l'Exécution budgétaire et de la Commission de la Défense.

6.6.4. Coût prévisionnel

En date du 5 février 2024, lors d'une réunion jointe de la Commission de l'Exécution budgétaire et de la Commission de la Défense, la Direction de la défense a présenté les chiffres suivants :

- Budget contracté jusqu'au 1^{er} janvier 2024 317,3 millions d'euros TTC ;
- Budget estimé pour les contrats restant à négocier 28,6 millions d'euros TTC ;
- Coût prévisionnel du projet LUXEOSys 345,9 millions d'euros TTC ;
- Marge budgétaire pour imprévus 35,9 millions d'euros TTC ;

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.

6.6.5. Engagements internationaux (OTAN)

Le processus de planification de défense de l'OTAN (NATO Defense Planning Process (« NDPP »)) offre un cadre dans lequel les Alliés de l'OTAN harmonisent leurs plans de défense nationaux avec ceux de l'OTAN.

Parmi l'ensemble des objectifs identifiés pour le Luxembourg, l'OTAN avait assigné un objectif spécifique d'observation de la Terre dans le but de fournir au commandement de l'OTAN un meilleur état de la situation pour supporter le processus décisionnel. Le projet LUXEOSys s'inscrit dans la rubrique de l'objectif « Space Based Surveillance and Situational Awareness ». Il s'agissait d'un objectif du type court terme, c'est-à-dire que le projet « National Advanced Optical System », en abrégé NAOS, aurait dû être mis en place dans un délai de 6 ans et être opérationnel au plus tard en 2023.

Le projet LUXEOSys a été repris au niveau des objectifs capacitaires de l'OTAN de 2021. Le délai de 6 ans a été reporté à 2027.

A souligner qu'un objectif « Space Based Surveillance and Situational Awareness » du type long terme a également été assigné au Luxembourg. Ainsi pendant 20 ans le Luxembourg continuera à livrer les services liés à l'exploitation d'un satellite d'observation de la Terre, le cas échéant par le remplacement dudit satellite.

Selon les dernières indications, le lancement du satellite est prévu pour la période octobre 2024 à janvier 2025. Ce lancement sera suivi par une phase de tests qui dure environ six mois. Ainsi le satellite devrait être opérationnel vers la mi-2025.

6.6.6. Changement du lanceur du satellite

En date du 28 septembre 2018, un contrat « in-orbit delivery » a été signé avec OHB-I. Ce contrat concerne l'acquisition d'un satellite et de son segment sol, le lancement du satellite et les assurances afférentes. La Cour tient à préciser qu'au sujet du lancement du satellite, l'article 11 dudit contrat dispose notamment qu'OHB-I est en charge de contracter des services de lancement du satellite avec Ariespace.

Selon la Direction de la défense, le lanceur de satellite européen Ariespace a connu récemment un certain nombre d'échecs (deux sur trois lancements depuis 2019, le dernier échec en 2022) pour la mise en orbite de satellites. Il s'est avéré que les origines de ces échecs étaient dues à des problèmes structurels de la fusée VEGA-C. Ceci a entraîné des conséquences sur la fiabilité du lanceur, des retards pour les futurs lancements et surtout des augmentations substantielles des prix des assurances. Un lancement du satellite avec une fusée VEGA-C était proposé par Ariespace vers la mi-2025.

Au vu de l'évolution du projet, la Direction de la défense a donc décidé de changer le lanceur de satellite en utilisant dorénavant une fusée Falcon 9 de Space X et de modifier le contrat conclu avec OHB-I. Dans ce contexte, le troisième avenant au contrat avec OHB-I, signé en décembre 2023, se chiffre à 25,30 millions d'euros.

En date du 5 février 2024, lors d'une réunion jointe de la Commission de l'Exécution budgétaire et de la Commission de la Défense, la Direction de la défense a évalué l'impact financier du changement du lanceur du satellite à 37,25 millions d'euros, dont 25,30 millions à charge du Luxembourg et 11,95 millions à charge d'OHB-I, détaillé comme suit :

- Prolongation du programme (stockage, entretien) 9,75 millions d'euros ;
- Coûts d'ingénierie (adaptations techniques et tests) 8,00 millions d'euros ;
- Surcoût relatif au lancement sur Space X 12,10 millions d'euros ;
- Surcoût estimé des assurances 7,40 millions d'euros.

A cela s'ajoutent également les surcoûts en relation avec le contrat de service pour la gestion opérationnelle du système et avec les contrats de location des antennes polaires ainsi que de l'hébergement des antennes.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 27 mars 2024.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Claude Demuth

Le Président,
s. Marc Gengler



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu

