Avis

sur le projet de loi 8800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 et le projet de loi 8801 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026 à 2030

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 12
1.3. Analyse de la valeur ajoutée brute (PIB) 14

2. Gestion budgétaire orientée vers la performance 26

2.1. Accord de coalition 2023-2028 « Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken » 26
2.2. Revue du système de finances publiques du Luxembourg par l'OCDE 26
2.3. Lettre circulaire aux départements ministériels du 14 février 2025 concernant le projet de budget pour l'exercice 2026 et la programmation financière pluriannuelle 2025-2029 28
2.4. Lettre circulaire aux départements ministériels du 4 février 2026 concernant le projet de budget pour l'exercice 2027 et la programmation financière pluriannuelle 2026-2030 29
2.5. Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 30

3. Dette publique 35

3.1. Trajectoire de la dette publique et soutenabilité budgétaire 35
3.2. Mutation de l'ancre budgétaire : du seuil d'endettement à 30% du PIB à la cible de notation souveraine AAA 40
3.3. Analyse de la trajectoire de la charge d'intérêts de la dette publique : Mutation des conditions de financement de la dette souveraine 44
3.4. Analyse du coût d'opportunité lié au service de la dette publique 49
3.5. Soutenabilité budgétaire et neutralité financière des mesures discrétionnaires 51
3.6. Trajectoire prévisionnelle de la dette publique et de la charge d'intérêts : 2025-2030 52
3.7. La gestion de la dette publique au Danemark et en Suisse 55

Table des matières - suite

4. Budget des recettes et des dépenses suivant les critères de Maastricht 63

4.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 3 juin 2026 63
4.2. Déficit public 65
4.3. Dette publique par sous-secteur 76

5. Budget des recettes et des dépenses suivant les règles de la législation sur la comptabilité de l'Etat 81

5.1. Analyse de la situation financière de l'Etat 81
5.2. Impact budgétaire des mesures du « Resilienzpak » 82
5.3. Analyse du budget des recettes 85
5.4. Analyse du budget des dépenses 153

6. Dépenses d'investissement 167

6.1. Aperçu global 167
6.2. Investissements directs de l'administration publique suivant SEC 2010 169
6.3. Investissements indirects de l'administration publique suivant SEC 2010 172
6.4. Investissements de l'Etat suivant SEC 2010 174

7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 178

7.1. Aperçu global 178
7.2. Modifications législatives des fonds spéciaux 178
7.3. Evolution financière 2026 à 2030 179
7.4. Avoirs des fonds spéciaux 188
7.5. Dépenses des fonds spéciaux 189
7.6. Dépenses du Fonds d'équipement militaire 191

Introduction

Le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 et le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 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 comporte une série de réflexions sur la soutenabilité et le renforcement de la résilience des finances publiques.

Côté dépenses, la Cour a mis en exergue plusieurs éléments, notamment les premières étapes de la mise en œuvre d'une gestion budgétaire axée sur la performance ainsi qu'une analyse plus approfondie de la trajectoire de la dette publique.

A ce titre, la Cour présente certaines réflexions au sujet de l'évolution de la dette publique au fil des années. L'analyse porte plus particulièrement sur le rythme de l'endettement, la progression de la charge d'intérêts ainsi que l'absence d'une stratégie de sortie clairement définie face au recours croissant à l'endettement public. L'examen de la Cour révèle que l'accroissement de la dette dépasse la simple dimension comptable pour traduire une dépendance systémique de la politique budgétaire à l'égard de l'emprunt. La dette publique s'est ainsi érigée en mécanisme de résorption des déficits, persistant même en dehors de chocs exogènes.

Côté impôts directs, en ce qui concerne plus particulièrement l'impôt sur le revenu des collectivités, pour l'année 2027, les recettes devraient s'élever à 4.750 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse notable de 25% (950 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026. Cette progression repose notamment sur le changement de méthode opéré en matière de fixation des avances pour les contribuables. En effet, l'administration prévoit désormais de fixer le montant des avances dues sur la dernière déclaration introduite au lieu de la dernière déclaration imposée, ce qui, associé à d'autres facteurs, devrait aboutir à une progression des avances de 40%.

Côté impôts indirects, pour ce qui est des droits d'enregistrement, le projet de budget 2027 table sur des recettes de l'ordre de 223,1 millions d'euros, soit une progression de 22,7% (41,3 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026. Cette prévision repose plus particulièrement sur la prise en considération des mesures fiscales prévues ainsi que l'hypothèse d'une hausse modérée des transactions immobilières avec un retour partiel au niveau des transactions observé en 2022, notamment initiée par l'assouplissement de la politique monétaire de la BCE (deux baisses des taux d'intérêts directeurs pris en compte), qui devrait correspondre à un niveau de recettes brutes équivalent à celui observé en 2018.

En ce qui concerne les appartements en construction (VEFA), ceux-ci peinent toujours à renouer avec le niveau d'avant crise et affichent une régression de 68,0% (au 2ème trimestre 2026) par

rapport à la moyenne constatée entre 2017 et 2021 (225 transactions au 2ème trimestre 2026 contre une moyenne de 694 pour les années 2017 à 2021).

Sur le plan de la fiscalité du tabac, la Cour estime que celle-ci ne devrait pas être vue principalement comme un instrument de rendement budgétaire, mais s'inscrire dans une stratégie cohérente et pluriannuelle de santé publique, assortie d'objectifs mesurables pour réduire entre autres les coûts liés au tabagisme.

Selon la Cour, pareille approche permettrait de dépasser une logique essentiellement axée sur la préservation des recettes à court terme et de mieux concilier la soutenabilité des finances publiques avec les objectifs de santé publique, tout en réduisant progressivement la dépendance budgétaire aux recettes issues du tabac.

Selon les prévisions, les recettes d'accises provenant des ventes de diesel devraient atteindre 488,0 millions d'euros en 2026, soit une diminution de 78,0 millions d'euros, correspondant à un recul de 13,8% par rapport à 2025 (566,0 millions d'euros). Le projet de budget 2027 prévoit des recettes de 501,0 millions d'euros, soit une hausse de 13,0 millions d'euros, correspondant à une progression de 2,7% par rapport à 2026. Les prévisions pluriannuelles tablent ensuite sur une diminution progressive des recettes, qui devraient s'établir à 477,0 millions d'euros en 2028, à 453,0 millions d'euros en 2029 et à 429,0 millions d'euros en 2030. Ainsi, entre 2027 et 2030, les recettes provenant des ventes de diesel devraient enregistrer une baisse cumulée de 72,0 millions d'euros, soit un recul de 14,4%.

Les recettes d'accises provenant des ventes d'essence devraient s'établir à 312,0 millions d'euros en 2026, contre 313,0 millions d'euros en 2025, soit une diminution de 1,0 million d'euros, correspondant à un recul de 0,3%. Pour l'exercice 2027, le projet de budget table sur des recettes de 331,0 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 19,0 millions d'euros, soit une progression de 6,1% par rapport à 2026. Les prévisions pluriannuelles tablent ensuite sur une stabilisation des recettes à 331,0 millions d'euros par an pour les exercices 2028 à 2030.

D'une manière générale, la Cour considère qu'il importe d'engager dès à présent une réflexion concrète sur des sources de financement alternatives, afin d'anticiper l'érosion des recettes traditionnelles, de renforcer la résilience budgétaire de l'Etat et d'assurer une meilleure cohérence entre les politiques fiscales et les objectifs sanitaires et environnementaux du Luxembourg.

Finalement, la Cour relève par ailleurs qu'une augmentation annuelle de l'effort de défense limité à 0,1 point de pourcentage du RNB ne permettrait pas d'atteindre l'objectif fixé par l'OTAN, à savoir un niveau de dépenses de défense correspondant à 5% du RNB à l'horizon 2035. A titre de comparaison, pour atteindre cet objectif au moyen d'une trajectoire linéaire à partir d'un niveau de 2% du RNB en 2025, une progression annuelle de l'ordre de 0,3 point de pourcentage du RNB aurait été nécessaire. Dès lors, la trajectoire actuellement retenue apparaît insuffisante pour assurer la convergence vers l'objectif fixé dans les délais envisagés.

1. Perspectives économiques

Dans ce qui suit, la Cour expose les prévisions macroéconomiques établies par les institutions nationales et internationales compétentes.

1.1. Contexte international et européen

Le projet de budget, soumis à la Chambre des députés le 7 octobre 2026, s'inscrit dans un environnement macroéconomique et géopolitique mondial qui demeure instable. La persistance des conflits et la montée des barrières douanières continuent d'alimenter une forte incertitude pesant sur les trajectoires économiques globales. Malgré cette recrudescence de risques systémiques, l'activité macroéconomique mondiale manifeste une résilience notable, portée notamment par la dynamique de l'intelligence artificielle et l'assouplissement progressif des politiques monétaires, bien que la désinflation soit ralentie par de récents chocs énergétiques.

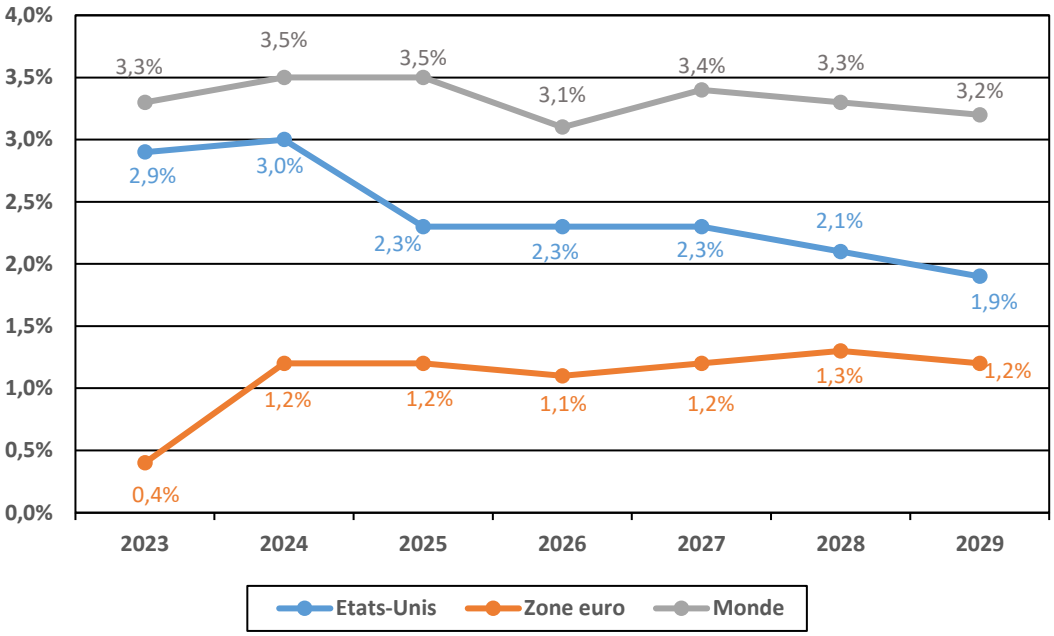
Selon les dernières projections du Fonds Monétaire International[1] (FMI), la croissance mondiale devrait s'établir à 3,1% en 2026, puis à 3,4% en 2027.

En ce qui concerne les Etats-Unis, les projections font état d'une solide tenue de l'activité, principalement stimulée par la vigueur de la demande intérieure et les investissements technologiques. Le FMI table sur une expansion de 2,3% en 2026 et en 2027.

L'activité dans la zone euro affiche des signes de résistance variables selon les pays. Les estimations du FMI prévoient une faible croissance de 1,1% en 2026 et de 1,2% en 2027 sous l'effet conjugué des contraintes énergétiques sectorielles et d'un ralentissement de l'investissement privé.

1 Fonds Monétaire International. Perspectives de l'économie mondiale. Une résilience à l'épreuve : des choix s'imposent d'urgence. Octobre 2026.

Graphique 1 : Evolution du PIB en volume – Monde, Etats-Unis et Zone euro



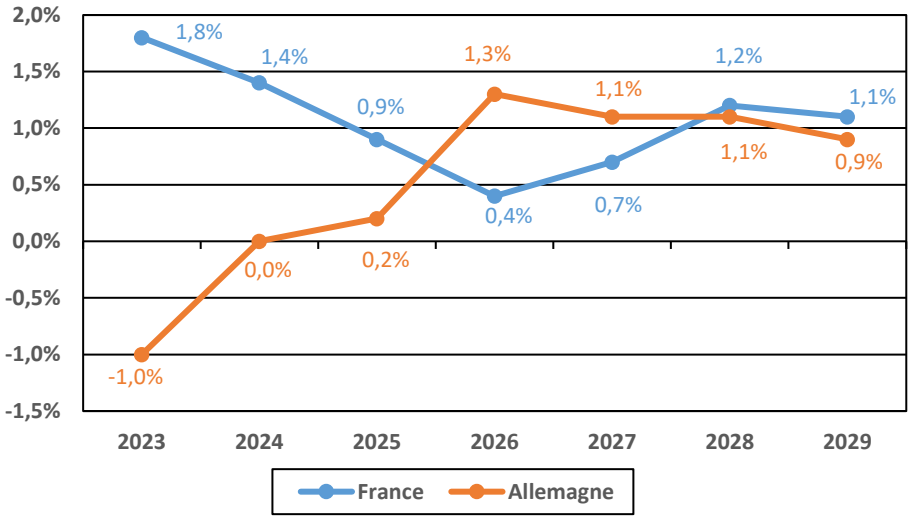
Source chiffres : FMI (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Les perspectives de croissance de l'Allemagne montrent un net rebond en 2026 après plusieurs années difficiles. Selon les projections du Fonds Monétaire International, le produit intérieur brut (PIB) allemand devrait croître de 1,3% en 2026, avant de se stabiliser à 1,1% en 2027.

Cette trajectoire de reprise s'explique notamment par une certaine résilience des échanges extérieurs face aux tensions géopolitiques imputable à la consolidation de la demande globale au sein de la zone euro. Elle s'explique également par un certain dynamisme dans les secteurs de l'informatique, de l'électronique et de la chimie, soutenus par les projets liés à l'intelligence artificielle ou encore par la mise en œuvre progressive des plans d'investissement publics et des réformes structurelles.

Concernant la France, les perspectives de croissance économique devraient se maintenir à un niveau modéré enregistrant un ralentissement de l'activité à 0,4% pour 2026 avant un rebond très modéré à 0,7% en 2027. L'atonie de la croissance française est notamment attribuable aux effets des vagues de chaleur sur l'offre productive, à la perte de compétitivité due au différentiel du coût de l'énergie face aux Etats-Unis, ainsi qu'à la crise des finances publiques.

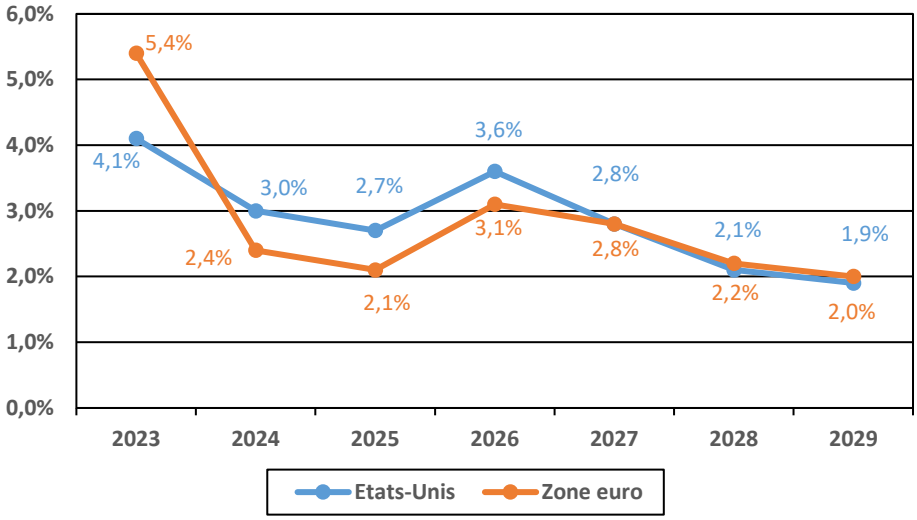
Graphique 2 : Evolution du PIB en volume en France et en Allemagne



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

La trajectoire de l'inflation devrait poursuivre sa décrue. En effet, aux Etats-Unis et dans la zone euro, l'inflation attendue en 2027 s'élève à 2,8%, avant de converger autour de l'objectif de 2% à moyen terme.

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

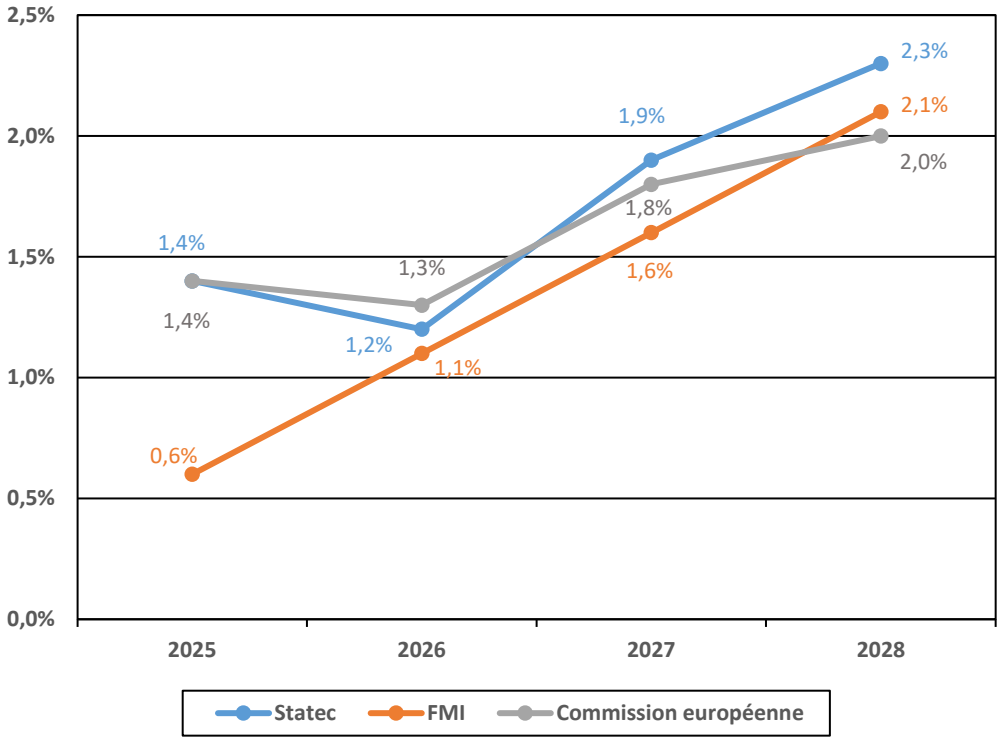
Ces prévisions demeurent toutefois assujetties à une volatilité latente, tributaire notamment des fluctuations des marchés de l'énergie. En effet, l'évolution des cours des hydrocarbures reste conditionnée par la persistance des chocs d'offre, les capacités d'ajustement des agents

économiques ainsi que par les variables géopolitiques. Alors qu'une résorption rapide de ces dysfonctionnements viendrait juguler les pressions inflationnistes et stimuler la dynamique économique, l'occurrence de chocs exogènes chroniques serait susceptible de se traduire par une dérive des prix et un ralentissement de l'activité.

1.2. Prévisions économiques pour le Luxembourg

Selon les prévisions du Statec, du FMI et de la Commission européenne, l'activité luxembourgeoise devrait engager une phase de reprise graduelle. Après une croissance modérée du PIB en volume estimée entre 1,1% à 1,3% en 2026, principalement soutenue par les dépenses publiques face à l'atonie de la consommation privée et au durcissement des conditions de financement, une accélération progressive est projetée dans une fourchette comprise entre 1,6% et 1,9% en 2027 puis entre 2,0% et 2,3% en 2028. Cette amorce serait portée par les exportations de services financiers ainsi que par le dynamisme de la demande intérieure et des politiques budgétaires expansionnistes.

Graphique 4 : Evolution du PIB en volume – Luxembourg



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

Alors que la contribution de la demande intérieure à la croissance demeure mitigée dans un premier temps, la consommation des ménages devrait être stimulée par les hausses salariales liées à

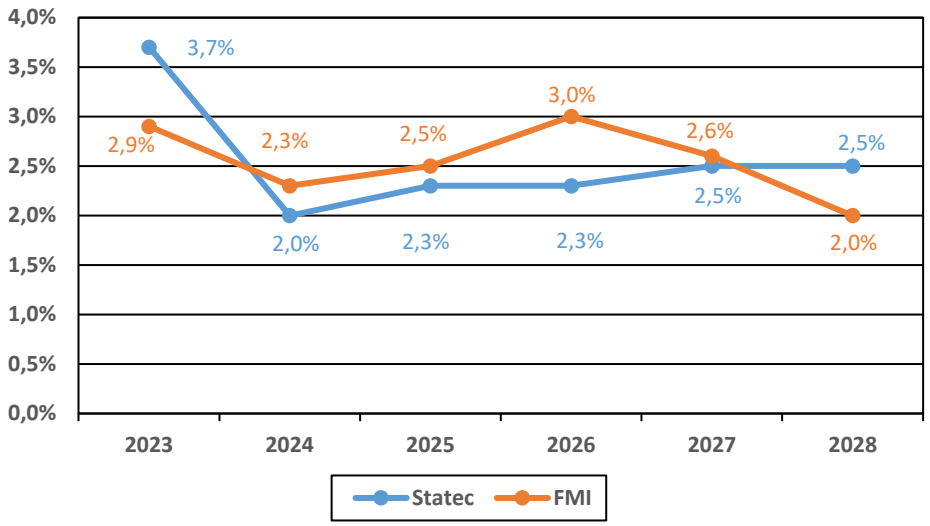
l'indexation de juin 2026, les mesures tripartites, puis par l'introduction d'une réforme fiscale en 2028.

Cette reprise reste toutefois tributaire de la stabilité géopolitique au Moyen-Orient. Un choc pétrolier majeur serait susceptible d'engendrer un repli marqué des marchés boursiers et de l'activité financière.

L'indice des prix à la consommation national (IPCN) devrait s'établir entre 2,3% et 3,0% en 2026, avant de converger autour de 2,5%, resp. 2,6% en 2027, pour ensuite se situer entre 2,0% et 2,5% en 2028.

Selon les prévisions du FMI [2], le taux d'inflation devrait atteindre 3,0% en 2026, avant de fléchir à 2,6% en 2027 et se stabiliser autour de 2% en 2028. Le Statec[3] table sur un taux d'inflation de 2,3% en 2026, suivi d'une recrudescence puis d'une stabilisation à 2,5% en 2027, resp. en 2028.

Graphique 5 : Indice des prix à la consommation – Luxembourg



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

La stabilité de l'inflation autour de 2,5% prédite par le Statec en 2027 s'explique par la trajectoire baissière de la composante énergétique attribuable à la reconduction jusque fin 2027 des mesures d'aides introduites par le Resilienzpak[4].

[2] Fonds Monétaire International. Perspectives de l'économie mondiale. Une résilience à l'épreuve : des choix s'imposent d'urgence. Octobre 2026.
[3] Statnews N°41 04/11/26
4 Ces mesures ont été adoptées en juin 2026 suite aux discussions tripartites. Le 29 octobre 2026, le comité de suivi de la Tripartite a décidé de les prolonger jusqu'au 31 décembre 2027, à l'exception des aides accordées sur les diesel et l'essence qui prendront fin le 28 février 2027.

Au vu des nombreuses incertitudes entourant l'évolution du prix de l'énergie, le Statec a modélisé deux scénarios alternatifs :

- **Le scénario bas** repose sur l'hypothèse d'une résorption accélérée des tensions sur le marché de l'énergie postulant sur une inflation à 2,0% en 2027 puis à 2,7% en 2028.

- **Le scénario haut** suppose des perturbations prolongées des marchés de l'énergie et projette un taux d'inflation à 2,9% en 2027 et à 3,0% en 2028.

Toutefois, la volatilité récente des marchés de l'énergie souligne la forte réversibilité de la conjoncture rendant plausible un scénario de crise plus prolongé que celui envisagé par le scénario haut. A ces incertitudes sur l'évolution des cours de l'énergie s'ajoutent les aléas d'ordre climatique. Les températures hivernales déterminent le volume de consommation de gaz et son cours sur les marchés. Parallèlement, les instabilités météorologiques globales sont susceptibles de grever la production agricole induisant des effets de second tour sur les indices de prix alimentaires.

1.3. Analyse de la valeur ajoutée brute (PIB)

Dans ce qui suit, la Cour présente la structure de la somme des valeurs ajoutées brutes par branche et esquisse l'évaluation des valeurs ajoutées brutes pour les années 2015-2025.

Ensuite, la Cour analyse la productivité du travail des branches sous revue.

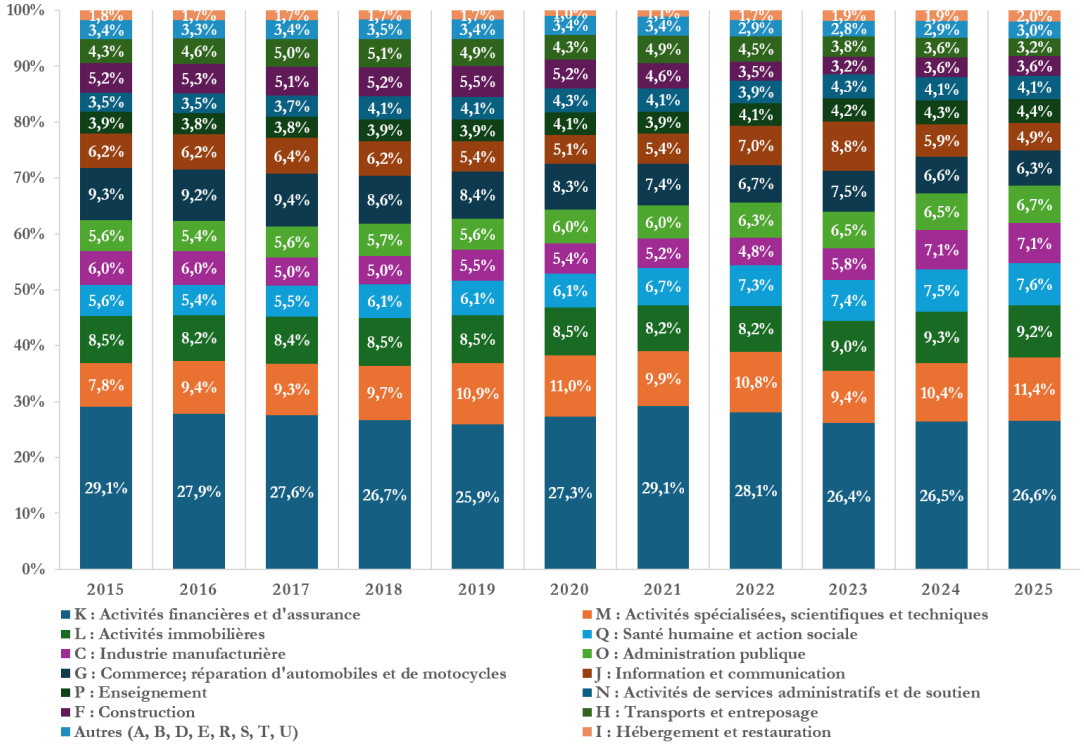
Finalement, la Cour procède à une analyse comparative des activités financières et d'assurance de six centres financiers européens.

1.3.1. Structure de la somme des valeurs ajoutées brutes

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 2015 à 2025. Pour les différentes branches d'activité, les principales catégories de la nomenclature des activités économiques NACE sont exposées.

Graphique 6 : Structure de la somme des valeurs ajoutées brutes pour 2015-2025



Source Chiffres : Statec (valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (NaceR2) (volumes chaînés ; 2015)) ; graphique et calculs : Cour des comptes

La Cour tient à préciser que les chiffres sont provisoires et font l'objet de révisions. La Cour a expliqué dans son avis sur 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 à 2027[5] que les données initiales sur le PIB constituent des estimations et font régulièrement l'objet de révisions au fur et à mesure que des données complémentaires sont collectées.

Il s'ensuit que, lors de la prochaine révision des comptes nationaux annuels 2025[6] qui est prévue pour septembre 2027, il est probable que les estimations sur la valeur ajoutée brute des différentes branches soient revues.

En analysant l'année 2025 plus en détail, les secteurs qui ont contribué le plus à la valeur ajoutée brute totale, et donc au PIB, sont les activités financières et d'assurance (26,6%), suivies des activités spécialisées, scientifiques et techniques (11,4%), des activités immobilières (9,2%) et de la branche santé humaine et action sociale (7,6%). Ces quatre branches représentaient

5 « 1.3. Indicateurs de récession », Avis de la Cour des comptes 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.

6 A cet égard, la Cour renvoie aux explications relatives à la politique de révision des comptes nationaux mises à disposition par le Statec (https://statistiques.public.lu/fr/donnees/methodologie/methodes/economie-totale-prix/comptes-nationaux/politic-revision.html).

approximativement la moitié de l'économie nationale, soit 54,8% de la valeur ajoutée brute totale.

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 29,1% en 2015 à 26,6% en 2025.

L'industrie manufacturière, qui, historiquement, a joué un rôle phare dans le développement économique du Luxembourg, mais qui perd en importance depuis des décennies, est restée plus ou moins stable pendant la période 2015-2025. En 2015, cette branche représentait 6,0% de l'économie nationale pour diminuer progressivement à 4,8% en 2022 avant de gagner en poids à nouveau pour contribuer 7,1% à l'économie nationale en 2025.

La contribution relative de la branche d'activité information et communication est restée stable à environ 6% de 2015 à 2018. De 2019 à 2021, la branche a perdu en poids relatif par rapport aux autres branches avant de rebondir à 8,8% en 2023. Depuis 2024, sa part relative décline progressivement pour atteindre 4,9% en 2025.

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 nationale, sa part relative par rapport aux autres branches d'activités tend à s'amenuiser.

Le tableau ci-dessous esquisse un aperçu de la décomposition de la valeur ajoutée brute par branche pour l'année 2025 pour le Luxembourg, ses pays limitrophes ainsi que pour l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Tableau 7 : Valeur ajoutée brute en volume pour 2025 par branche pour le Luxembourg, ses pays limitrophes et l'Union européenne

Branche d'activité (codes NACE Rév. 2)	**Union européenne** (en milliards d'euros ; en %)		**Luxembourg** (en milliards d'euros ; en %)		**Allemagne** (en milliards d'euros ; en %)		**Belgique** (en milliards d'euros ; en %)		**France** (en milliards d'euros ; en %)	
A : Agriculture, sylviculture et pêche	202,1	1,6%	0,1	0,2%	23,5	0,8%	3,0	0,7%	28,5	1,3%
B-E : Industrie (sauf construction)	2.485,7	19,2%	4,8	8,2%	694,9	23,1%	63,5	14,6%	290,5	13,0%
F : Construction	587,5	4,5%	2,1	3,6%	92,0	3,1%	22,0	5,1%	108,9	4,9%
G-I : Commerce, transport, hébergement et activités de restauration	2.408,4	18,6%	6,5	11,1%	484,8	16,1%	77,2	17,7%	362,7	16,3%
J : Information et communication	880,9	6,8%	2,9	4,9%	186,1	6,2%	23,3	5,4%	156,3	7,0%
K : Activités financières et d'assurance	592,6	4,6%	15,6	26,6%	113,1	3,8%	22,4	5,2%	97,7	4,4%
L : Activités immobilières	1.437,7	11,1%	5,4	9,2%	364,3	12,1%	43,1	9,9%	301,5	13,5%
M-N : Activités spécialisées, scientifiques et techniques; activités de services administratifs et de soutien	1.616,4	12,5%	9,2	15,6%	369,8	12,3%	76,7	17,6%	332,9	14,9%

Branche d'activité (codes NACE Rév. 2)	Union européenne (en milliards d'euros ; en %)		Luxembourg (en milliards d'euros ; en %)		Allemagne (en milliards d'euros ; en %)		Belgique (en milliards d'euros ; en %)		France (en milliards d'euros ; en %)	
O-Q : Administration publique, défense, éducation, santé humaine et action sociale	2.355,2	18,2%	11,0	18,7%	590,0	19,6%	96,5	22,2%	475,2	21,3%
R-U : Arts, spectacles et activités récréatives; autres activités de services; activités des ménages et extra-territoriales	409,8	3,2%	1,1	1,8%	105,0	3,5%	8,6	2,0%	72,0	3,2%
Total - ensemble des activités NACE	**12.945,0**	**100,0%**	**58,7**	**100,0%**	**3.010,9**	**100,0%**	**435,2**	**100,0%**	**2.228,6**	**100,0%**

Source chiffres : Eurostat (valeur ajoutée brute, volumes chaînés (2015)) ; tableau et calculs : Cour des comptes

En 2025, pour l'ensemble de l'Union européenne, c'est l'industrie (sans le secteur de la construction) qui contribue le plus à l'économie européenne (19,2%), suivie du commerce, du transport, de l'hébergement et des activités de restauration (18,6%) et des activités d'administration publique, de défense, d'éducation, de santé humaine et d'action sociale (18,2%). C'est la branche de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche qui contribue le moins à l'activité économique européenne en 2025 avec 1,6%.

En comparant la contribution relative des activités financières et d'assurance au Luxembourg avec celle des pays limitrophes ainsi qu'avec celle de l'ensemble des pays de l'Union européenne, il y a lieu de souligner qu'un secteur financier et d'assurance qui représente plus qu'un quart de la valeur ajoutée brute totale constitue une particularité. En effet, pour l'année de référence, la contribution moyenne du secteur financier et de l'assurance n'est que de 4,6% pour l'ensemble des pays de l'Union européenne alors qu'elle s'élève à 26,6% pour le Luxembourg.

L'industrie (sans la construction), qui est le secteur le plus important au niveau européen avec 19,2%, ne contribue qu'à 8,2% à l'économie luxembourgeoise. La contribution du commerce, transport, hébergement et activités de restauration à l'économie nationale luxembourgeoise qui s'élève à 11,1%, est également moins importante que sa part relative au niveau européen (18,6%).

En Allemagne, c'est le secteur de l'industrie (sans le secteur de la construction) qui, avec 23,1%, concourt le plus à l'économie nationale, dépassant la contribution européenne moyenne de cette branche (19,2%) et celle du Luxembourg (8,2%), de la Belgique (14,6%) et de la France (13,0%). La contribution relative de l'administration publique, défense, éducation, santé humaine et action sociale suit celle de l'industrie avec 19,6%. Le secteur du commerce, transport, hébergement et activités de restauration contribue 16,1% à l'économie allemande.

En Belgique comme en France, les activités d'administration publique, de défense, d'enseignement, de santé humaine et d'action sociale constituent le principal contributeur à la valeur ajoutée totale, avec des parts respectives de 22,2% et 21,3%. Elles sont suivies par les activités de commerce, de transport, d'hébergement et de restauration (17,7% en Belgique et 16,3% en

France), puis par les activités spécialisées, scientifiques et techniques ainsi que les services administratifs et de soutien (17,6% et 14,9% respectivement).

A noter qu'en Allemagne, en Belgique et en France, comme au Luxembourg et dans l'ensemble de l'Union européenne, l'agriculture, la sylviculture et la pêche représentent la plus faible part de l'activité économique nationale.

1.3.2. Evolution des valeurs ajoutées brutes

Il importe de préciser que les analyses qui précèdent illustrent la contribution relative des différents secteurs à l'activité économique luxembourgeoise, sans pour autant refléter l'évolution des différents secteurs.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution de la valeur ajoutée brute pour quelques branches mises en évidence pour les années 2015 à 2025.

Graphique 8 : Variation annuelle de la valeur ajoutée brute par branche de 2015-2025



Source chiffres : Statec (valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (NaceR2) (volumes chaînés ; 2015)) ; graphique et calculs : Cour des comptes

La valeur ajoutée brute des activités financières et d'assurance est restée stable de 2015 à 2019 avant de connaître un net rebond à partir de 2020 pour ensuite replonger à partir de 2022. Depuis 2023, les activités financières et d'assurance progressent légèrement. En moyenne, au cours

de la période de référence allant de 2015 à 2025, le secteur des activités financières et d'assurance a connu une croissance annuelle de 1,2%.

Le secteur de la construction a connu une progression continue jusqu'en 2019, avant d'enregistrer un net recul au cours des années suivantes. Depuis 2024, le secteur affiche une légère reprise. En moyenne, pour la période de 2015 à 2025, le secteur a toutefois enregistré un recul annuel de 1,1%.

La branche de l'information et de la communication a évolué à la hausse jusqu'en 2017. Le développement du secteur a marqué le pas entre 2018 et 2020, avant de repartir à la hausse jusqu'en 2023. En 2024, la branche a enregistré un recul de 32,2% par rapport à l'année précédente, suivi d'une nouvelle baisse de 16,2% en 2025. A relever qu'en moyenne, cette branche a progressé de 1,3% par an sur la période 2015-2025 et se caractérise par une forte volatilité.

En ce qui concerne la branche de l'industrie manufacturière, celle-ci a connu plusieurs fluctuations au cours de la période sous revue, témoignant d'une volatilité élevée entre 2015 et 2025. Le recul le plus marqué a été enregistré en 2022, avec une baisse de 8,7%. Depuis lors, la branche a renoué avec la croissance, enregistrant une progression annuelle moyenne de 5,6% sur la période considérée.

1.3.3. Productivité du travail par branche

Dans l'accord de coalition 2023-2028, le gouvernement déclare que « productivité et compétitivité sont étroitement liées au succès de notre pays. Le Gouvernement veillera au maintien d'une compétitivité élevée et à une optimisation de la productivité, notamment à travers les avantages de la digitalisation. »[7]

A ce sujet, les « Orientations pluriannuelles de la politique budgétaire » du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026 à 2030 précisent que « [l]e Gouvernement s'attache à consolider un modèle social fondé sur un Etat social fort et une croissance économique inclusive. En plaçant les familles au cœur de son action et en tenant compte de l'évolution des réalités sociales et démographiques, il entend renforcer la participation au marché du travail, stimuler la productivité et favoriser l'innovation, la diversification économique et la création de valeur. Cette ambition s'appuie sur une fiscalité attractive et des investissements publics ciblés, au service d'une prospérité durablement partagée. »[8]

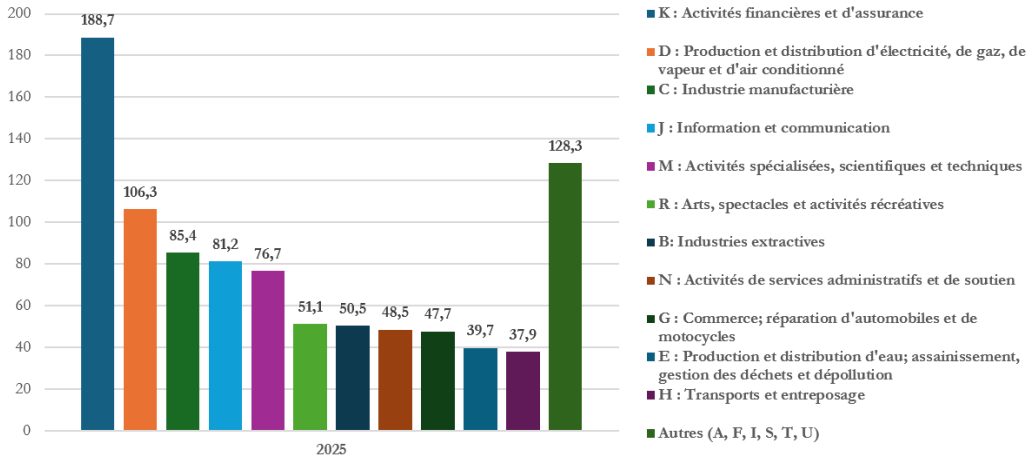
7 Accord de coalition 2023-2028, page 146.
8 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026 à 2030, page 8.

Au vu de ce qui précède, la Cour tient à analyser la productivité des différentes branches et à quantifier, dans le graphique qui suit, la productivité du travail de celles-ci pour 2025.

A cet effet, la productivité du travail d'une branche est calculée en divisant la valeur ajoutée brute en volume par le nombre total d'heures travaillées dans cette branche, ce qui représente « la richesse créée pendant une heure de travail »[9].

En suivant le Conseil national de la productivité, la Cour fait abstraction d'inclure les branches de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé humaine et de l'action sociale ainsi que les activités immobilières[10] dans son analyse.

Graphique 9 : Productivité du travail par branche pour 2025



Source chiffres : Statec (valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (NaceR2) (volumes chaînés ; 2015), heures travaillées totales par branche (NaceR2)) ; graphique et calculs : Cour des comptes

Le graphique ci-dessus expose que les activités les plus productives en 2025 sont les activités financières et d'assurance[11]. La productivité du travail desdites activités est de 188,7 euros/h pour 2025.

La branche de production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné avec une productivité du travail de 106,3 euros/h pour 2025 et l'industrie manufacturière avec une productivité du travail de 85,4 euros/h suivent celle des activités financières et d'assurance.

9 Conseil national de la productivité, Rapport annuel 2023-2024, page 14.

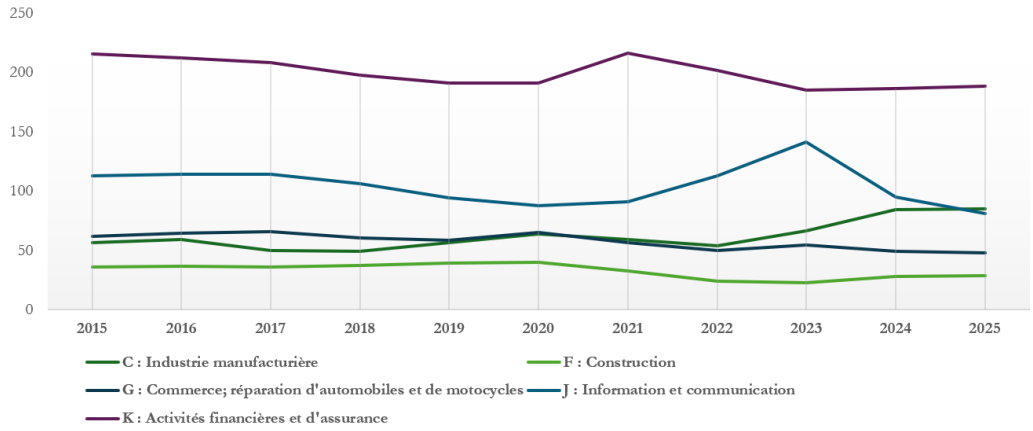
10 Dans son analyse de la productivité, le Conseil national de la productivité a exclu les « branches non marchandes, dont la valeur ajoutée brute est approchée par les moyens humains mobilisés » et « la branche de l'immobilier […], car la valeur ajoutée attribuée à cette branche inclut des loyers fictifs, elle est disproportionnée au vu du nombre d'heures travaillées dans ces secteurs dans les comptes nationaux » (Conseil national de la productivité, Rapport annuel 2023-2024, page 20).

11 A noter que la productivité du travail des activité immobilières est de 686,7 euros/h pour 2025. Or, puisque « […] la valeur ajoutée attribuée à cette branche inclut des loyers fictifs, elle est disproportionnée au vu du nombre d'heures travaillées dans ces secteurs dans les comptes nationaux » (Conseil national de la productivité, Rapport annuel 2023-2024, page 20). Cette branche est exclue de la présente analyse.

Quant à la branche de l'information et de communication, celle-ci révèle une productivité du travail de 81,2 euros/h et celle des activités spécialisées, scientifiques et techniques une productivité du travail de 76,7 euros/h.

Le graphique qui suit esquisse l'évolution de la productivité du travail d'une sélection de branches pour la période 2015-2025.

Graphique 10 : Variation annuelle de la productivité du travail par branche pour 2015-2025



Source chiffres : Statec (valeur ajoutée brute aux prix de base par branche (NaceR2) (volumes chaînés ; 2015), heures travaillées totales par branche (NaceR2)) ; graphique et calculs : Cour des comptes

Les activités financières et d'assurance ont, en moyenne, une productivité du travail pour 2015-2025 de 199,5 euros/h. Or, pour ce qui est de la variation annuelle de la productivité de la branche, celle-ci a baissé de 1,0% par an en moyenne pour la période de référence, passant de 215,9 euros/h en 2015 à 188,7 euros/h en 2025. La productivité du travail de cette branche présente une baisse continue de 2015 à 2020, avant de rebondir légèrement en 2021 pour ensuite diminuer à nouveau progressivement.

La branche de l'information et de communication a connu une productivité du travail de 112,9 euros/h en 2015 pour diminuer à 81,2 euros/h en 2025 avec une productivité moyenne pour cette branche de 104,7 euros/h pour la période sous revue.

Pour l'industrie manufacturière, la productivité du travail a connu une croissance annuelle moyenne de 5,9% pour la période 2015-2025. La productivité du travail de l'industrie manufacturière, étant de 56,7 euros/h en 2015, a progressivement augmenté à 85,4 euros/h en 2025.

La productivité du travail du commerce et réparation d'automobiles et de motocycles a diminué en moyenne de 2,9% par an pour la période 2015-2025 et celle du secteur de construction a diminué de 1,1% pour la même période.

1.3.4. Analyse comparative de six centres financiers européens

Dans ce qui suit, eu égard à l'importance du secteur financier pour l'économie luxembourgeoise, il se révèle intéressant d'effectuer une analyse comparative des activités financières et d'assurance du Luxembourg et de celles d'autres centres financiers dans l'Union européenne.

La Cour a procédé à une analyse de six centres financiers, sélectionnés en suivant le « Global Financial Centres Index (GFCI 40) ». La Cour a, pour la présente analyse, sélectionné les centres financiers de l'Union européenne qui sont énumérés parmi les trente premiers centres financiers mondiaux de l'indice[12], à savoir Luxembourg (rang 17), Paris (rang 23), Copenhague (rang 25), Amsterdam (rang 26), Francfort (rang 29), et Dublin (rang 30).

Les centres financiers sélectionnés sont représentés par leur région NUTS 2[13] dans la présente analyse, à savoir :

- Luxembourg (code NUTS 2 : LU00) pour refléter le centre financier Luxembourg ;
- Ile de France (code NUTS 2 : FR10) pour refléter le centre financier Paris ;
- Hovedstaden (code NUTS 2 : DK01) pour refléter le centre financier Copenhague ;
- Noord-Holland (code NUTS 2 : NL32) pour refléter le centre financier Amsterdam ;
- Darmstadt (code NUTS 2 : DE71) pour refléter le centre financier Francfort ;
- Eastern and Midland (code NUTS 2 : IE06) pour refléter le centre financier Dublin.

Le tableau qui suit chiffre la contribution absolue et la contribution relative des activités financières et d'assurance à l'économie régionale pour les six centres financiers de 2015 à 2023[14].

Tableau 11 : Valeur ajoutée brute des activités financières et d'assurance de six centres financiers européens pour 2015-2023

Région NUTS 2	Luxembourg (LU00 Luxembourg)		Paris (FR10 Ile de France)		Copenhague (DK01 Hovedstaden)		Amsterdam (NL32 Noord-Holland)		Francfort (DE71 Darmstadt)		Dublin (IE06 Eastern and Midland)	
Année	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
2015	14,4	29,1%	42,3	7,3%	8,8	9,2%	19,9	14,9%	18,0	10,4%	13,6	10,2%
2016	13,9	27,1%	41,8	7,1%	8,9	9,0%	20,1	14,6%	18,0	10,0%	12,4	8,7%
2017	14,3	27,0%	38,0	6,3%	9,4	9,0%	19,9	13,7%	17,9	9,6%	13,3	8,5%
2018	14,2	26,0%	41,3	6,6%	9,6	8,9%	20,0	13,1%	17,6	9,3%	14,0	7,9%
2019	14,2	25,2%	40,1	6,2%	9,5	8,7%	21,2	13,1%	19,3	9,9%	13,7	7,1%

12 A noter que le « Global Financial Centres Index (GFCI 40) » énumère d'autres centres financiers européens parmi les trente premiers centres financiers, à savoir Londres (rang 2), Zurich (rang 10), Genève (rang 12) et Lugano (rang 21). Or, la sélection de la Cour se limite exclusivement sur l'Union européenne du fait que ces centres financiers opèrent sous un même cadre réglementaire.

13 La Cour renvoie à la Commission européenne et à Eurostat pour de plus amples explications relatives à la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) (https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/nuts).

14 Des données plus récentes que celles de 2023 n'étaient pas disponibles pour l'ensemble des centres financiers au moment de la rédaction du présent rapport.

Région NUTS 2	Luxembourg (LU00 Luxembourg)		Paris (FR10 Ile de France)		Copenhague (DK01 Hovedstaden)		Amsterdam (NL32 Noord-Holland)		Francfort (DE71 Darmstadt)		Dublin (IE06 Eastern and Midland)	
Année	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
2020	14,5	24,7%	40,9	6,8%	9,5	8,6%	21,3	13,9%	20,4	10,8%	13,3	6,7%
2021	17,5	26,3%	43,9	6,8%	10,2	8,0%	20,7	12,3%	21,8	10,8%	17,1	7,3%
2022	18,1	26,1%	45,9	6,6%	10,1	6,6%	20,9	11,0%	20,4	9,4%	14,5	5,4%
2023	19,0	25,3%	38,8	5,2%	12,0	8,4%	19,6	9,5%	23,1	9,8%	19,5	6,9%

(1) Activités financières et d'assurance (K), en milliards d'euros
(2) Poids de la branche (K), en pourcentage de l'ensemble des activités NACE

Source chiffres : Eurostat (valeur ajoutée brute aux prix de production par région NUTS 2, prix courants) ; tableau et calculs : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que la valeur ajoutée brute des activités financières et d'assurance de la région Ile de France, représentant le secteur financier Paris, est avec 38,8 milliards d'euros la valeur ajoutée brute la plus élevée parmi les six régions pour l'année 2023, suivie de celle de la région Darmstadt, reflétant le centre financier de Francfort, avec 23,1 milliards d'euros. Celle de la région autour du centre financier Copenhague est la moins élevée avec 12,0 milliards d'euros suivi de celle du Luxembourg avec 19,0 milliards d'euros pour la même année.

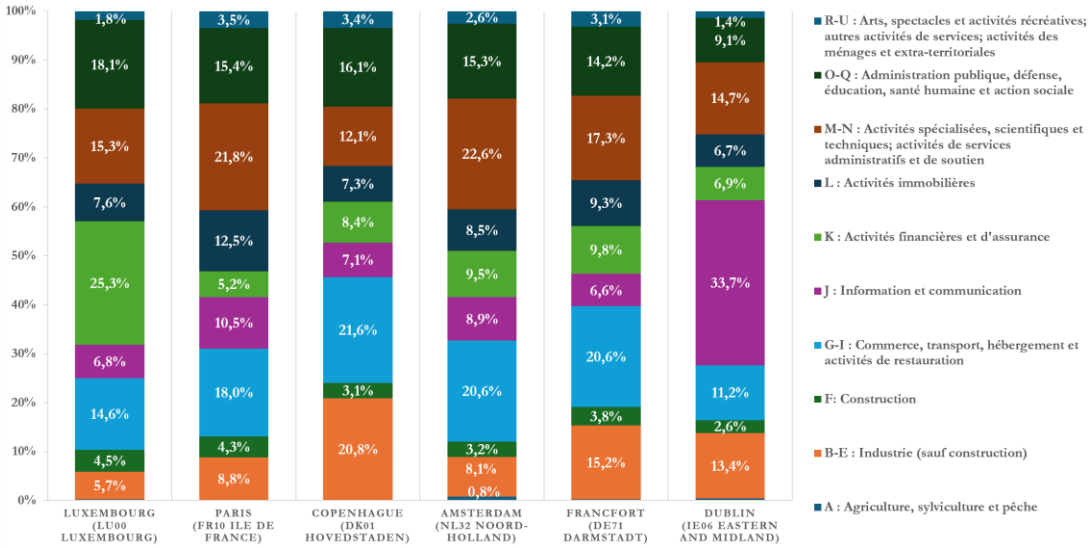
La valeur ajoutée brute des activités financières et d'assurance de la région Noord-Holland, reflétant le centre financier d'Amsterdam, et celle de Eastern and Midland, reflétant le centre financier de Dublin, sont approximativement du même ordre de grandeur pour 2023 et s'élèvent à 19,6 milliards d'euros respectivement 19,5 milliards d'euros.

Pour ce qui est de la contribution relative de la branche à l'économie régionale, il est à noter que la branche a perdu en importance au cours de la période 2015 à 2023 pour tous les six centres financiers sous revue. Pour les centres financiers Copenhague et Francfort, cette baisse est faible.

En revanche, pour le Luxembourg, Amsterdam et Dublin, cette diminution du poids relatif des activités financières et d'assurance est plus marquée. Pour la période sous revue, alors que, les activités financières et d'assurance représentaient encore 29,1% de l'ensemble des activités pour le Luxembourg en 2015, elles ne représentent plus que 25,3% en 2023. Pour la région autour du centre financier Amsterdam, les activités financières et d'assurance contribuaient à hauteur de 14,9% à l'économie régionale en 2015 contre 9,5% en 2023. Une évolution similaire s'observe à Dublin où les activités financières et d'assurance représentaient encore 10,2% de l'activité totale nationale en 2015, contre 6,9% en 2023.

Afin de contextualiser la contribution relative des activités financières et d'assurance à l'économie régionale, le graphique qui suit expose la décomposition de la valeur brute pour l'année 2023 des six régions.

Graphique 12 : Décomposition de la valeur ajoutée brute pour 2023



Source chiffres : Eurostat (valeur ajoutée brute aux prix de production par région NUTS 2, prix courants) ; graphique et calculs : Cour des comptes

Pour ce qui est de la région autour du centre financier Paris, ce sont les activités spécialisées, scientifiques et techniques ensemble avec les activités de services administratifs et de soutien (21,8%) qui contribuent le plus à l'économie régionale en 2023, suivi du commerce, du transport, de l'hébergement et des activités de restauration (18,0%), ainsi que des activités de l'administration publique, de défense, d'éducation, de santé humaine et d'action sociale (15,4%).

Pour la région Hovedstaden, reflétant le centre financier Copenhague, c'est le commerce, le transport, hébergement et les activités de restauration qui contribuent à hauteur de 21,6% à l'économie régionale, suivi du secteur de l'industrie (hors construction) (20,8%) et des activités de l'administration publique, de défense, d'éducation, de santé humaine et d'action sociale (16,1%).

Pour ce qui est de la région autour du centre financier Amsterdam, ce sont les activités spécialisées, scientifiques et techniques et les activités de services administratifs et de soutien (22,6%) qui contribuent le plus aux activités économiques de la région en 2023, suivies du commerce, du transport, de l'hébergement et des activités de restauration (20,6%) ainsi que de l'administration publique, de défense, d'éducation, de santé humaine et d'action sociale (15,3%).

Pour la région Darmstadt, reflétant le centre financier Francfort, le graphique ci-dessus révèle que ce sont les secteurs du commerce, du transport, de l'hébergement et les activités de restauration (20,6%) qui contribuent le plus à l'économie régionale en 2023, suivis des activités spécialisées, scientifiques et techniques et des activités de services administratifs et de soutien (17,3%) et de la branche de l'industrie (hors celle de la construction) (15,2%).

Pour la région autour du centre financier Dublin, la branche de l'information et de communication contribue le plus à l'économie régionale en 2023 (33,7%) suivie des activités spécialisées, scientifiques et techniques et des activités de services administratifs et de soutien (14,7%) et de la branche de l'industrie (sauf celle de la construction) (13,4%).

A noter qu'en comparant le poids relatif de la branche de l'information et de communication de Dublin à celles des autres régions qui se situent entre 6,6% et 10,5%, il devient apparent que Dublin s'appuie beaucoup plus sur cette branche que les autres centres financiers sous revue. Le secteur a connu une progression significative en volume et en importance depuis des décennies[15]. A titre illustratif, la contribution du secteur à l'économie régionale est passée d'environ 15% en 2015 à 33,7% en 2023, soit plus du double.

Dans ce contexte, il importe de relever que Dublin est le siège européen, respectivement le siège international pour l'Europe, le Moyen-Orient et l'Afrique, de plusieurs entreprises multinationales opérant dans le secteur de l'information et de la communication, dont notamment Apple, Microsoft, Alphabet et Meta. D'après la banque centrale d'Irlande, le secteur de l'information et de communication est dominé par un petit nombre d'entreprises multinationales à capitaux étrangers, qui contribuent significativement à la production, à l'emploi et aux recettes fiscales dans ce secteur.[16]

En conclusion, parmi les six centres financiers de l'Union européenne sous revue, le Luxembourg est celui qui s'appuie le plus sur les activités financières et d'assurance. Les activités financières et d'assurance étant celles qui contribuent le plus à l'économie nationale et constituent la branche marchande la plus productive, elles demeurent, à ce jour, le secteur clé de l'économie luxembourgeoise.

15 The Role of the ICT Services Sector in the Irish Economy, Quarterly Bulletin 01 / March 2023, Central Bank of Ireland.
16 The Role of the ICT Services Sector in the Irish Economy, Quarterly Bulletin 01 / March 2023, Central Bank of Ireland.

2. Gestion budgétaire orientée vers la performance

2.1. Accord de coalition 2023-2028 « Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken »

L'accord de coalition 2023-2028 précise que « le Gouvernement mandatera l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour réaliser une étude sur la gestion des finances publiques au Luxembourg avec l'objectif de dégager d'une part des pistes permettant de moderniser les pratiques de budgétisation et d'introduire d'autre part une gestion budgétaire par objectifs au Grand-Duché. »

2.2. Revue du système de finances publiques du Luxembourg par l'OCDE

Dans son rapport intitulé « Revue du système de finances publiques du Luxembourg - Documents de l'OCDE sur la budgétisation (Volume 2025/03) », publié en février 2025, l'OCDE recommande au Luxembourg d'évoluer d'une gestion budgétaire essentiellement annuelle et réactive vers une approche stratégique davantage axée sur le moyen et le long terme. A cette fin, l'Organisation préconise notamment l'instauration de règles budgétaires nationales claires, la mise en place de plafonds de dépenses crédibles, le renforcement de la programmation budgétaire pluriannuelle ainsi que le développement d'une gestion budgétaire orientée vers la performance.

La réforme préconisée par l'OCDE s'articule autour de quatre domaines clés :

1. **Réviser le cadre de la politique budgétaire :** mise en place d'un cadre budgétaire plus robuste, fondé sur une règle budgétaire nationale claire en complément du nouveau cadre budgétaire européen, sur une programmation financière pluriannuelle renforcée s'appuyant sur des prévisions fiables et permettant de fixer des objectifs explicites ainsi que sur l'instauration de plafonds de dépenses crédibles et contraignants couvrant plusieurs exercices.
2. **Développer une gestion budgétaire axée sur la performance :** mise en place d'un système structuré de gestion de la performance permettant d'évaluer de manière plus complète l'efficacité et l'efficience de la dépense publique, en renforçant le lien entre les ressources budgétaires allouées, les objectifs poursuivis et les résultats obtenus. Cette approche repose notamment sur l'introduction d'une budgétisation par programmes avec des indicateurs de performance, la réalisation régulière de revues de dépenses, l'amélioration des indicateurs de performance ainsi que le renforcement de la coordination des initiatives stratégiques impliquant plusieurs ministères.

3. **Moderniser les mécanismes budgétaires :** amélioration de la qualité des prévisions budgétaires, renforcement des revues de dépenses et amélioration de la qualité des informations utilisées dans le processus décisionnel. L'OCDE relève que, dans le système actuel, les crédits votés peuvent faire l'objet de modifications substantielles en cours d'exécution budgétaire. A cet égard, elle estime que le recours aux crédits non limitatifs pourrait être réduit, voire supprimé, grâce à une meilleure prévision des dépenses obligatoires.
4. **Clarifier les documents budgétaires :** meilleure identification et communication des risques budgétaires à moyen et à long terme, notamment ceux liés au vieillissement démographique, amélioration de la documentation budgétaire ainsi que de l'information mise à la disposition de la Chambre des députés et du public, notamment au moyen d'outils numériques favorisant l'accessibilité des données et d'une analyse systématique des besoins des utilisateurs des documents budgétaires.

Le rapport précise que le Luxembourg pourrait envisager la mise en œuvre de certaines des approches les plus couramment utilisées dans les pays de l'OCDE, en les adaptant à son contexte national et à ses contraintes spécifiques, tout en s'appuyant, autant que possible, sur les pratiques déjà en place.

« Concernant le système de budgétisation axée sur la performance, il conviendrait de privilégier la simplicité. Ainsi, il serait utile de limiter le nombre de programmes et d'indicateurs et de les sélectionner selon des critères stricts de qualité, en s'appuyant sur les travaux de suivi de la performance déjà effectués par les ministères dans le cadre de leur gestion opérationnelle, les différents observatoires publics établis au Luxembourg et par le STATEC, tout en travaillant sur une amélioration continue des données et indicateurs après la mise en œuvre des réformes. »

Une budgétisation axée sur la performance « changerait fondamentalement la nature de la discussion sur le budget au Parlement. Il serait donc important que celle-ci soit menée de manière progressive et inclusive, en impliquant étroitement le Parlement tout au long du processus. Cela pourrait inclure des sessions de formation et d'information pour les députés sur les principes de la budgétisation axée sur la performance, ainsi que des consultations régulières pour recueillir leurs retours et préoccupations. Enfin, pour faciliter une telle transition, le gouvernement pourrait envisager une courte période (un an) durant laquelle la nouvelle présentation budgétaire axée sur la performance serait utilisée en parallèle avec l'ancienne présentation. Cela donnerait le temps à toutes les parties prenantes de s'adapter au nouveau système tout en maintenant la continuité dans le processus budgétaire. »

« Concernant les évaluations, celles-ci sont actuellement menées de manière ad hoc. Pour mieux institutionnaliser cette pratique, la coordination des évaluations effectuées au sein du gouvernement par les ministères sectoriels pourrait être confiée à un organe « référant » du ministre des Finances. Cet organe pourrait avoir la charge de la définition d'un cadre

stratégique pour les études d'impact ex ante, in itinere ou ex post ; de l'élaboration de lignes directrices visant à garantir que la conception des évaluations, les processus de collecte des données et les méthodes d'analyse soient conformes à de bonnes pratiques méthodologiques, etc. »

Il ressort de ces recommandations que l'OCDE préconise une mise en œuvre progressive de la budgétisation orientée vers la performance, fondée sur un nombre limité de programmes et d'indicateurs pertinents ainsi que sur un renforcement des mécanismes d'évaluation des politiques publiques. L'Organisation souligne également l'importance d'associer étroitement la Chambre des députés à cette réforme et de prévoir une période transitoire afin de faciliter l'appropriation du nouveau cadre budgétaire par l'ensemble des parties prenantes. Enfin, elle insiste sur la nécessité de s'appuyer sur les dispositifs existants et de privilégier une approche pragmatique et graduelle dans la conduite de cette réforme.

Dans la suite de ce chapitre, la Cour se limite à l'examen de deux mesures, à savoir la règle des dépenses et l'introduction d'une gestion budgétaire par objectifs.

2.3. Lettre circulaire aux départements ministériels du 14 février 2025 concernant le projet de budget pour l'exercice 2026 et la programmation financière pluriannuelle 2025-2029

D'après la circulaire budgétaire du 14 février 2025, les premières étapes des réformes préconisées par l'OCDE ont déjà été mises en œuvre.

Parmi les priorités budgétaires figure la mise en place d'une règle des dépenses fixant une cible annuelle de progression maximale des dépenses publiques de 4,5%. Cette mesure s'inscrit dans la recommandation de l'OCDE visant à instaurer des plafonds de dépenses crédibles et contraignants couvrant plusieurs exercices budgétaires. Selon la circulaire, une règle plafonnant l'évolution des dépenses publiques sera introduite à partir de l'exercice 2026. La circulaire précise que : « pour la période 2025-2029, la croissance des dépenses publiques devra ainsi rester en dessous de 4,5% par an (sous réserve que la progression des recettes publiques soit supérieure). Ce taux tient compte du contexte économique, des moyennes historiques de la croissance économique et de l'inflation du pays ainsi que des progressions annuelles des recettes. » La circulaire souligne que ce taux de progression maximale devra être respecté par l'ensemble des ministères.

Par ailleurs, en matière de dépenses, le principe de la justification des propositions budgétaires au premier euro demeure d'application générale. Les demandes de crédits doivent ainsi être fondées sur les résultats attendus, notamment en lien avec les priorités politiques et les

investissements envisagés, ainsi que sur les besoins réels identifiés au moyen d'une estimation aussi précise et exhaustive que possible. La reconduction automatique des crédits est dès lors exclue.

Enfin, dans la perspective de faire évoluer la procédure budgétaire et d'amorcer la mise en œuvre d'une gestion par objectifs, la circulaire prévoit, pour l'exercice budgétaire 2026, que chaque département ministériel identifie trois priorités politiques accompagnées d'indicateurs de suivi. Ces indicateurs ont vocation à apprécier le degré de réalisation des objectifs poursuivis et à mesurer l'efficacité de la dépense publique. Il convient toutefois de relever qu'il s'agit, dans le cadre du référentiel comptable actuellement en vigueur, d'une première étape vers une approche budgétaire davantage orientée vers la performance.

2.4. Lettre circulaire aux départements ministériels du 4 février 2026 concernant le projet de budget pour l'exercice 2027 et la programmation financière pluriannuelle 2026-2030

La circulaire budgétaire du 4 février 2026 témoigne de la poursuite de la mise en œuvre des réformes préconisées par l'OCDE. Les orientations introduites dans le cadre de la préparation du budget 2026 y sont reconduites et davantage précisées. La circulaire réaffirme la nécessité d'une priorisation rigoureuse des dépenses et d'une maîtrise stricte de leur évolution, y compris en matière de rémunérations. Ainsi, une progression annuelle maximale de 4,5% des dépenses est fixée pour la période 2026-2030, tant au niveau global qu'au niveau de chaque département ministériel. Cette règle s'applique également aux organismes consolidés, tels que les établissements publics et les fonds spéciaux, ainsi qu'aux mesures ou initiatives décidées en dehors de la procédure budgétaire en cours d'exercice. Tout dépassement résultant de la poursuite d'autres objectifs, notamment l'augmentation de l'effort de défense, devra être compensé par des économies réalisées dans d'autres domaines.

La circulaire précise en outre que ce plafond de dépenses ne constitue en aucun cas une cible minimale à atteindre. Celui-ci tient compte du contexte économique, de la trajectoire des dépenses nettes définie par la Commission européenne pour le Luxembourg ainsi que du rythme de progression historiquement jugé soutenable. L'objectif poursuivi est de rétablir à terme une évolution plus favorable des finances publiques.

Par ailleurs, le principe de la justification des propositions budgétaires dès le premier euro est confirmé. Chaque dépense envisagée doit être motivée sur la base des besoins réels et reposer sur des hypothèses de dépenses réalistes. Cette exigence concerne tant les départements ministériels que les entités placées sous leur tutelle. La reconduction automatique de crédits

précédemment accordés, y compris dans le cadre de la programmation pluriannuelle, est exclue.

Enfin, dans la continuité des dispositions introduites lors de la préparation du budget 2026 et afin de progresser vers une budgétisation davantage orientée vers la performance, chaque département ministériel est tenu de définir, pour l'exercice 2027, trois priorités politiques assorties d'indicateurs de suivi et de l'évolution récente de ces derniers. L'examen contradictoire des propositions budgétaires portera notamment sur la cohérence entre les crédits demandés et les priorités retenues. Les priorités politiques, les indicateurs de suivi ainsi que leur évolution récente seront intégrés au commentaire du budget des dépenses de chaque département dans le projet de budget 2027. Ces indicateurs ont vocation à apprécier le degré de réalisation des objectifs poursuivis et à mesurer l'efficacité de la dépense publique.

2.5. Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027

2.5.1 Progression des dépenses publiques

Dans le tableau ci-après, la Cour présente les taux de croissance des dépenses de l'administration publique et de l'administration centrale. Par ailleurs, conformément à la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, elle présente également les taux de croissance des dépenses courantes et des dépenses en capital.

Tableau 13 : Variation des dépenses 2025 - 2030

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Dépenses de l'administration publique	8,9%	7,3%	6,3%	4,5%	5,4%	5,1%
Dépenses de l'administration centrale	8,1%	7,2%	6,5%	4,6%	4,5%	4,5%
Dépenses courantes (loi 1999)	4,7%	7,3%	9,7%	4,9%	4,9%	4,7%
Dépenses en capital (loi 1999)	18,8%	12,1%	8,4%	10,6%	5,0%	2,2%

Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2026, projet de loi 8801 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030, compte général provisoire 2025, projet de loi 8800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La Cour constate que, pour les exercices 2025 à 2027, le taux de référence de progression des dépenses fixé à 4,5% est systématiquement dépassé, quelle que soit l'approche retenue. Elle relève notamment que les dépenses de l'administration centrale devraient augmenter de 6,5% en

2027, soit un dépassement de 2 points de pourcentage par rapport à la norme budgétaire retenue par le gouvernement.

En ce qui concerne les prévisions pluriannuelles pour la période 2028 à 2030, les taux de progression se rapprochent, dans certains cas, de la limite de 4,5%. La Cour tient toutefois à rappeler que, par le passé, les dépenses effectives ont régulièrement excédé les dépenses budgétisées. Cet écart s'explique notamment par le recours aux crédits non limitatifs, dont l'exécution peut conduire à une augmentation des dépenses par rapport aux montants initialement autorisés.

Dans ce contexte, la Cour estime qu'un respect rigoureux de la norme budgétaire en matière d'évolution des dépenses constitue un levier essentiel pour réduire les déficits récurrents et freiner la progression de la dette publique. Elle recommande dès lors de veiller au strict respect de cette norme lors de l'élaboration et de l'exécution des budgets futurs.

2.5.2 Gestion budgétaire par objectifs

Le projet de budget sous revue précise que « le Gouvernement poursuit enfin la modernisation de la procédure budgétaire. L'enjeu est de renforcer la budgétisation axée sur la performance, de réduire les écarts entre programmation et exécution, d'améliorer l'efficience de l'action publique et le pilotage des finances publiques, tout en renforçant la cohérence d'un cadre budgétaire fragmenté. A ce stade, deux mécanismes principaux sont mobilisés. D'une part, chaque ministère a été invité à définir ses priorités politiques assorties d'indicateurs de suivi. (…) D'autre part, les crédits budgétaires font l'objet d'un tagging selon trois priorités transversales : la transformation numérique de l'Etat, la transition climatique et énergétique ainsi que le bien-être. Cette approche permet de mieux appréhender la contribution des dépenses publiques aux objectifs du Gouvernement et de compléter la mesure de la performance économique, historiquement réduite au PIB, dans une logique de « PIBien-être ». Au-delà de la mesure, l'objectif est d'orienter l'action publique vers des résultats concrets. »

Dans le chapitre C du présent projet de budget, intitulé « priorités politiques du projet de budget 2027 », il est indiqué que « l'ensemble des départements ministériels a été invité à identifier trois priorités politiques et à les assortir d'indicateurs de suivi pertinents, c'est-à-dire mesurant les résultats recherchés, utiles à la prise de décision et régulièrement mobilisables. (…) Cette démarche vise à renforcer la prise en compte de la performance dans la procédure budgétaire et à préparer une éventuelle évolution vers une budgétisation par programmes. »

La Cour tient à relever que la plupart des départements ministériels présentent explicitement un ou plusieurs indicateurs de suivi. Toutefois, certains départements exposent de manière

détaillée leurs priorités politiques ou stratégiques sans qu'aucun indicateur de suivi ne soit formellement défini ou mentionné. Il s'agit notamment des départements suivants :

- Education, enfance, jeunesse ;
- Famille, inclusion, cohésion sociale et accueil ;
- Justice ;
- Sport.

Dans ce contexte, la Cour a examiné les indicateurs de suivi retenus par certains départements ministériels afin d'en apprécier la pertinence ainsi que le degré de précision.

Département de la Coopération au développement

Le département de la Coopération au développement définit un objectif global consistant à maintenir l'engagement de consacrer 1% du revenu national brut à l'aide publique au développement.

Contrairement à d'autres départements qui recourent à des indicateurs de suivi quantifiés, ce département privilégie essentiellement des indicateurs de réalisation. Ceux-ci portent notamment sur la conclusion d'accords de coopération et de programmes quinquennaux, la signature de conventions ainsi que la mise en service de structures de soutien destinées au secteur des organisations non gouvernementales de développement.

La Cour constate que ces indicateurs permettent de suivre l'avancement de certaines actions prévues, mais qu'ils renseignent davantage sur les moyens mis en œuvre et les réalisations accomplies que sur les résultats effectivement obtenus.

Département de la Culture

Le département de la Culture a retenu trois objectifs, chacun étant accompagné d'un indicateur de suivi :

1. Mise en œuvre du Plan national « Accès à la culture »

Indicateurs de suivi : Les indicateurs sont inscrits au plan d'action et diffèrent selon la nature de l'objectif suivi.

2. Centre des Monuments du Grand-Duché de Luxembourg (CML)

Indicateur de suivi : Evolution du nombre d'activités culturelles, tous genres confondus, sur les sites patrimoniaux appartenant à l'Etat.

3. Promotion de la langue luxembourgeoise

Indicateur de suivi : Evolution de l'usage de la langue luxembourgeoise, appréciée au travers des données disponibles relatives à sa pratique dans les différents domaines de la vie sociale, culturelle et publique.

En ce qui concerne l'indicateur de suivi relatif à la mise en œuvre du Plan national « Accès à la culture », le projet de budget se limite à renvoyer aux indicateurs figurant dans le plan d'action, sans les présenter. Cette approche ne permet pas au lecteur d'apprécier directement les résultats attendus ni les modalités de suivi envisagées.

Par ailleurs, les indicateurs relatifs au Centre des Monuments du Grand-Duché de Luxembourg et à la promotion de la langue luxembourgeoise reposent principalement sur l'évolution d'activités ou de pratiques observées. S'ils permettent d'apprécier certaines tendances, ils ne sont assortis ni de valeurs de référence, ni de valeurs cibles, ni d'échéances précises. Dès lors, leur contribution à l'évaluation du degré de réalisation des objectifs poursuivis demeure limitée.

Département de l'Economie et de l'Energie

Le département de l'Economie et de l'Energie a également retenu trois objectifs, chacun étant accompagné d'un indicateur de suivi :

1. Innovation, projets stratégiques et souveraineté technologique

Indicateur de suivi : Nombre de projets stratégiques soutenus et investissements mobilisés.

2. Développement des infrastructures économiques et soutien à l'entrepreneuriat

Indicateur de suivi : Nombre d'entreprises bénéficiant des infrastructures soutenues et taux d'occupation des sites développés.

3. Sécurité de l'approvisionnement et transition énergétique

Indicateur de suivi : Volume des investissements mobilisés dans les infrastructures énergétiques et nombre de projets stratégiques soutenus.

Les indicateurs de suivi retenus par le département de l'Economie et de l'Energie présentent l'avantage d'être quantifiables et, de ce fait, plus aisément mesurables que ceux observés dans d'autres départements. Ils reposent notamment sur le nombre de projets soutenus, le volume des investissements mobilisés, le nombre d'entreprises bénéficiaires ainsi que le taux d'occupation des infrastructures développées.

La Cour observe néanmoins que ces indicateurs ne sont pas assortis de valeurs de référence, de valeurs cibles ou d'objectifs quantifiés à atteindre. Dans ces conditions, il n'est pas possible

d'apprécier dans quelle mesure les résultats obtenus répondront aux ambitions poursuivies ni d'évaluer objectivement le niveau de performance atteint.

Afin d'apprécier la pertinence des indicateurs retenus, la Cour s'appuie notamment sur les critères de la méthode « SMART »[17], couramment utilisée pour définir des objectifs clairs, précis et pilotables ainsi que pour évaluer la qualité des objectifs et des indicateurs de performance. Selon cette méthode, les indicateurs devraient être spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et pertinents, ainsi que définis dans le temps.

Or, l'analyse des indicateurs présentés par les différents départements ministériels montre que plusieurs d'entre eux ne satisfont que partiellement à ces critères, notamment en raison de l'absence de valeurs cibles, d'échéances précises ou de modalités de mesure clairement définies.

La Cour recommande aux départements ministériels de compléter les indicateurs de suivi par des valeurs de référence, des objectifs quantifiés et des échéances clairement définies, afin de garantir leur conformité avec les principes de la méthode « SMART » et de permettre une évaluation effective des résultats atteints.

Une telle démarche contribuerait à renforcer la transparence de l'action publique, à améliorer le suivi de la mise en œuvre des priorités gouvernementales, à faciliter l'évaluation des résultats obtenus et à consolider la démarche de budgétisation axée sur la performance.

Finalement, la Cour envoie à son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008, où elle a déjà plaidé pour une réforme budgétaire. « A ce titre, la Cour entend d'abord présenter les grandes lignes qui caractérisent la loi organique relative aux lois de finances (« LOLF »), promulguée en France en 2001 et modifiée par la suite. De cette analyse, la Cour tire les conclusions qui seraient à la base d'un nouveau modèle de comptabilité publique pour le Luxembourg. »

« Afin d'optimiser la gestion des deniers publics, la Cour est d'avis qu'il importe d'opérer le passage d'une logique de moyens vers une logique de résultats. »

« La Cour luxembourgeoise est d'avis qu'il est essentiel d'étudier à fond la mise en pratique de la nouvelle loi organique en France pour éviter les erreurs commises et adapter la réforme aux nécessités luxembourgeoises. La Cour des comptes luxembourgeoise recommande d'optimiser le cadre budgétaire existant en le complétant par des instruments-clés introduits par la LOLF. Partant, la Cour :

- *souscrit pleinement les objectifs poursuivis par la LOLF (le développement d'une culture de résultat) ;*
- *recommande d'étoffer la maquette budgétaire actuelle par les principaux outils de la LOLF ;*
- *préconise d'optimiser les instruments budgétaires existants, notamment ceux prévus par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. »*

17 La méthode SMART : S — Spécifique, M — Mesurable, A — Atteignable, R — Réaliste, T — Temporellement définie.

3. Dette publique

Dans ce qui suit, la Cour présente plusieurs réflexions au sujet de la progression que la dette publique a connue au fil des années. L'analyse porte plus particulièrement sur le rythme d'endettement, la progression de la charge d'intérêts ainsi que l'absence d'une stratégie de sortie clairement définie face au recours croissant à l'endettement public.

3.1. Trajectoire de la dette publique et soutenabilité budgétaire

Le tableau et les graphiques suivants retracent l'évolution de la dette de l'administration publique sur la période 2000-2026, à partir des données utilisées pour la procédure concernant les déficits excessifs établies par le STATEC pour les années 2000 à 2025 et des prévisions issues des travaux budgétaires relatifs à l'exercice 2027 pour l'année 2026.

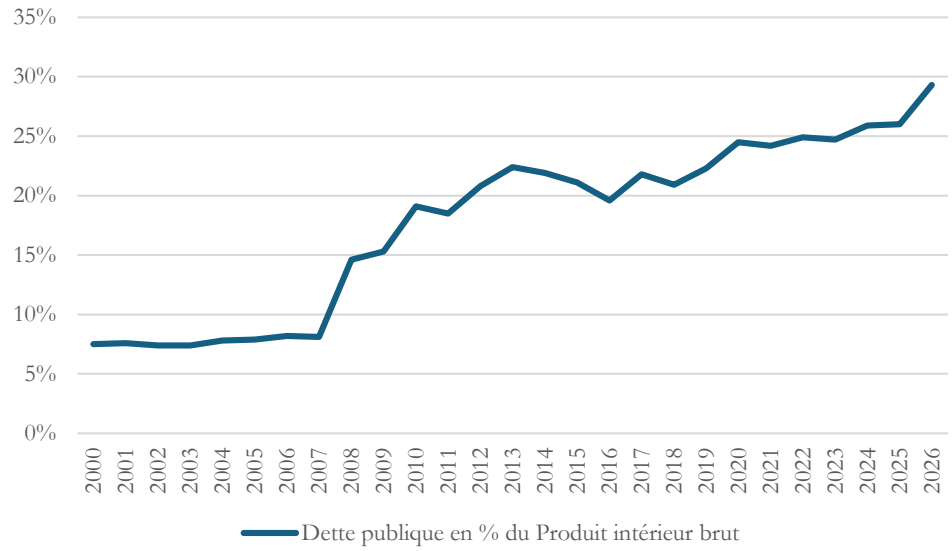
Tableau 14 : Evolution de la dette de l'administration publique

Année	Dette de l'administration publique (en millions d'euros)	Dette de l'administration publique / PIB (en %)
2000	1.722	7,5%
2001	1.820	7,6%
2002	1.862	7,4%
2003	1.949	7,4%
2004	2.206	7,8%
2005	2.407	7,9%
2006	2.803	8,2%
2007	3.045	8,1%
2008	5.851	14,6%
2009	5.967	15,3%
2010	8.093	19,1%
2011	8.200	18,5%
2012	9.698	20,8%
2013	11.001	22,4%
2014	11.325	21,9%
2015	11.443	21,1%
2016	11.016	19,6%
2017	12.687	21,8%

Année	Dette de l'administration publique (en millions d'euros)	Dette de l'administration publique / PIB (en %)
2018	12.563	20,9%
2019	13.943	22,3%
2020	15.825	24,5%
2021	17.670	24,2%
2022	19.133	24,9%
2023	20.284	24,7%
2024	22.643	25,9%
2025	23.749	26,0%
2026	28.110	29,3%

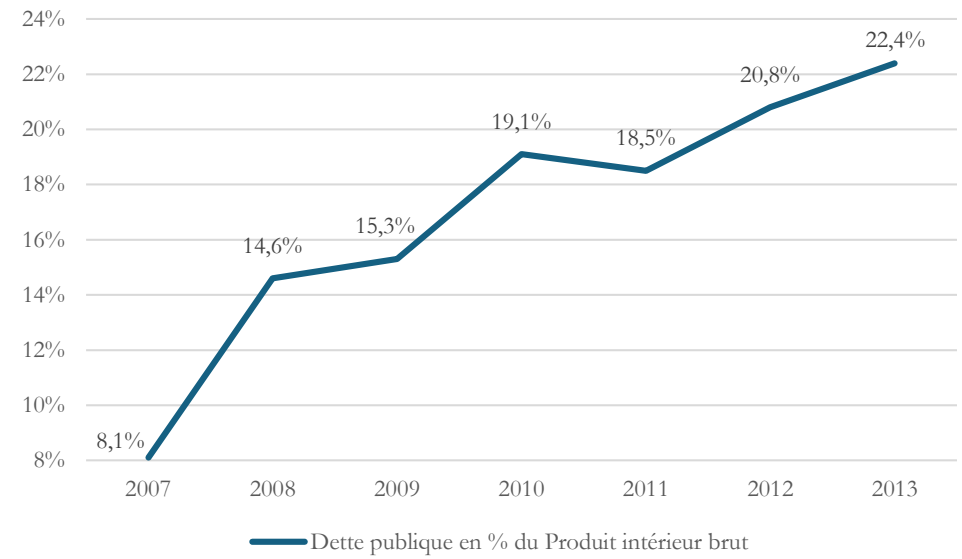
Sources chiffres : Statec, PLPFP 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 15 : Evolution de la dette publique en % du PIB – 2000 à 2026



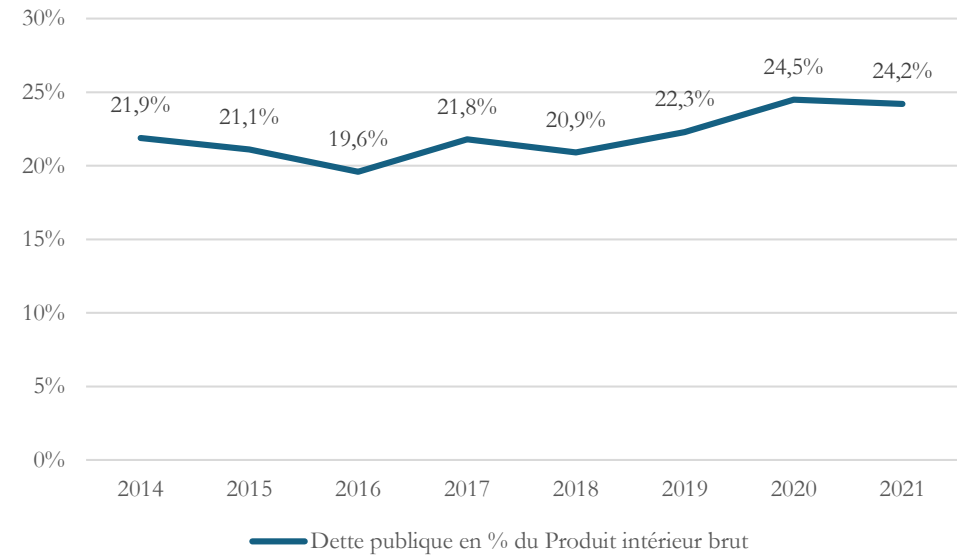
Sources chiffres : Statec, PLPFP 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 16 : Evolution de la dette publique en % du PIB – 2007 à 2013



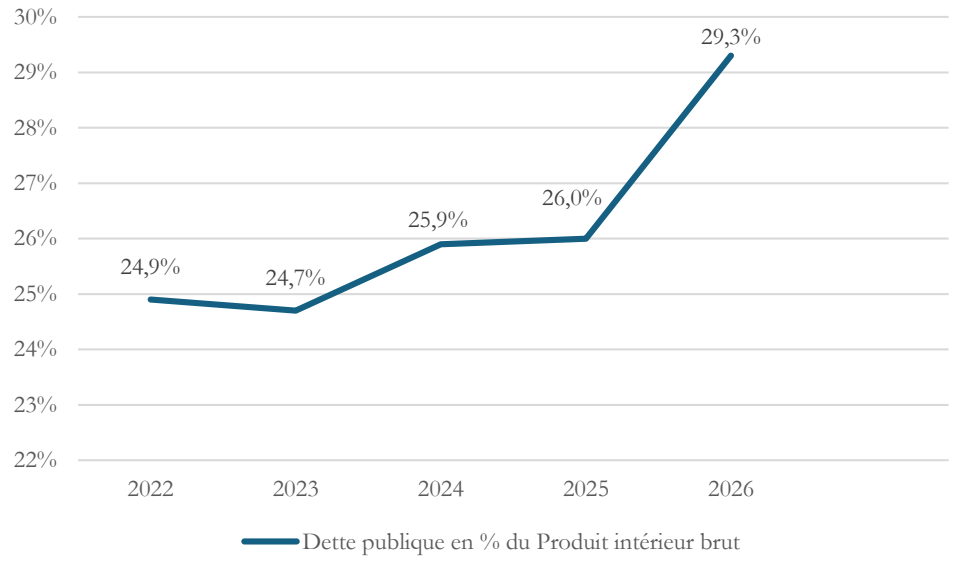
Sources chiffres : Statec (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 17 : Evolution de la dette publique en % du PIB – 2014 à 2021



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

Graphique 18 : Evolution de la dette publique en % du PIB – 2022 à 2026



Sources chiffres : Statec, PLPFP 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

3.1.1. De la dynamique comptable à la dépendance structurelle

L'examen de ces données révèle que l'accroissement de la dette dépasse la simple dimension comptable pour traduire une dépendance systémique de la politique budgétaire à l'égard de l'emprunt. La dette publique s'est ainsi érigée en mécanisme de résorption des déficits, persistant même en dehors de chocs exogènes.

En principe, l'endettement public ne constitue pas une anomalie dès lors qu'il finance des investissements productifs, des infrastructures durables ou des interventions contracycliques ciblées face à des crises majeures. En revanche, il devient problématique lorsqu'il est mobilisé de façon récurrente pour couvrir :

- **Des dépenses de fonctionnement** courantes.
- **Des mesures discrétionnaires** non contre-financées.
- **Des déséquilibres budgétaires** de nature purement structurelle.

Bien que le recours à l'emprunt ait permis d'amortir à court terme certaines tensions socio-économiques, cette stratégie n'a pas été articulée avec les réformes structurelles indispensables à la consolidation à long terme des fondements économiques et budgétaires du pays.

3.1.2. La question de la nécessité d'un redressement budgétaire

Face à l'augmentation continue de la charge de la dette et au risque d'une perte de contrôle des finances publiques pour les gouvernants futurs, la question d'une mise en œuvre de politiques de rééquilibrage budgétaire se pose afin de prévenir toute crise financière importante.

S'en remettre exclusivement à une expansion économique future pour restaurer les marges de manœuvre budgétaires de l'Etat relève d'une conjecture illusoire. La croissance ne saurait s'ériger en correcteur automatique des déséquilibres structurels.

L'ajustement requis doit impérativement combiner deux leviers :

- **la maîtrise des dépenses publiques**,
- **l'optimisation des recettes fiscales**, nécessaire pour des motifs d'équité horizontale et verticale[18].

Il convient de souligner que des interventions purement conjoncturelles ou ponctuelles demeurent insuffisantes pour garantir la viabilité budgétaire à moyen et long terme. L'histoire économique contemporaine démontre par exemple les limites des seules politiques fiscales non coordonnées.

3.1.3. Absence d'une stratégie de rééquilibrage budgétaire globale

Dans le cadre de son avis portant sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026, la Cour des comptes a rappelé les constatations formulées à l'occasion de son avis portant sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 :

« Dans ce contexte, la Cour a conclu dans son avis portant sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2021 :

la dette publique [par rapport au PIB] a plus que triplé pendant la période allant de 2007 jusqu'à 2020. En raison de la crise actuelle et face à un avenir incertain où d'autres chocs exogènes ne peuvent pas être exclus, une nouvelle augmentation substantielle du niveau de la dette ne représente pas une hypothèse inconcevable.

Ainsi, au sortir de cette crise, la Cour est d'avis que le gouvernement devra s'attacher à élaborer une stratégie de rééquilibrage budgétaire susceptible de renforcer la résilience des finances publiques face à la résurgence d'une nouvelle crise qui paraît inéluctable et face aux défis climatiques qui devront être relevés. » A cela s'ajoute la considérable hausse des dépenses en matière de défense dans les prochaines années.

18 L'équité horizontale et l'équité verticale sont les deux principes fondamentaux de la justice fiscale et sociale utilisés pour répartir équitablement les impôts ou les aides publiques. L'équité horizontale impose de traiter de manière identique les contribuables disposant d'une capacité contributive équivalente (« à situation égale, traitement égal »). A l'inverse, l'équité verticale justifie un traitement différencié des contribuables selon leur niveau de richesse (« à situation différente, traitement différent »), légitimant ainsi la progressivité de l'impôt à des fins de redistribution sociale.

Or, il appert qu'une telle stratégie de rééquilibrage budgétaire à court et moyen terme n'existe pas. On peut seulement lire à la page 56 du projet de budget pluriannuel 2026-2029 que « les prévisions concernant l'évolution de la dette publique sur la période 2026-2029 reposent sur une imputation mécanique des déficits prévisionnels à partir de 2026 au niveau de l'Administration centrale. »

En dépit de ces recommandations, force est de réitérer le constat d'une absence d'un plan de rééquilibrage budgétaire à court et moyen termes. Loin d'amorcer une consolidation, le gouvernement poursuit une trajectoire d'endettement et ce entre autres à travers l'adoption de mesures discrétionnaires dépourvues de contre-financements pérennes.

Plusieurs dynamiques récentes illustrent ce constat :

- **L'allègement de la fiscalité directe :** A l'instar du projet de loi n° 8676 portant mise en œuvre de la classe d'impôt unique (adopté le 28 octobre 2026), ces réformes contractent l'assiette fiscale globale sans compensation équivalente du côté des recettes.
- **L'abaissement des seuils d'imposition :** La révision à la baisse de certaines catégories d'impôts directs, notamment l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), accentue le tarissement des revenus courants de l'Etat.

3.2. Mutation de l'ancre budgétaire : du seuil d'endettement à 30% du PIB à la cible de notation souveraine AAA

3.2.1. Le revirement de la gouvernance budgétaire (2013-2023)

Au cours de la décennie 2013-2023, la politique budgétaire luxembourgeoise s'est articulée autour de la règle quantitative suivante : le maintien de la dette publique sous le seuil de 30% du PIB. Introduit dans l'accord de coalition 2013-2018 alors que l'endettement avoisinait 24%, ce plafond visait à anticiper une dérive projetée à 29,2% en 2016.

Cet engagement, réaffirmé dans l'accord de coalition 2018-2023, a subi une inflexion majeure lors du changement de législature en 2023.

En effet, l'accord de coalition 2023-2028 marque un glissement de paradigme. Le pouvoir exécutif a substitué à cette règle numérique une approche qualitative centrée sur la préservation de la notation souveraine AAA.

3.2.2. Projections macroéconomiques et viabilité à moyen terme

Cette modification des règles budgétaires suscite des réserves de la part des institutions de contrôle et des organismes internationaux, qui soulignent l'interdépendance entre le niveau d'endettement et la perception des agences de notation :

- **La Cour des comptes** rappelle que le maintien de la notation AAA ne saurait être dissocié de la dynamique de la dette. Les investisseurs évaluent non seulement les ratios instantanés, mais aussi la prévisibilité des politiques publiques et la crédibilité des trajectoires d'ajustement.
- **Le Fonds Monétaire International (FMI)**[19] observe que si l'objectif des 30% a été formellement abandonné, il demeure une contrainte implicite à moyen terme pour stabiliser le rating souverain. Il prévoit une dette publique de 28,5% du PIB en 2026, de 30,0% en 2027, de 32,3% en 2028, de 34,7% en 2029 et de 37,1% en 2030. Dans son scénario de référence, la dette atteindrait 39,7% du PIB en 2031 et une dynamique d'endettement non stabilisée au-delà de 2031.
- **La Commission européenne**[20] estime, dans ses prévisions économiques d'automne 2026, que la dette publique luxembourgeoise atteindrait 29,3% du PIB en 2026, puis 29,6% en 2027 et 30,5% en 2030. Elle relève également que la charge d'intérêts devrait augmenter en raison de coûts de refinancement plus élevés sur les nouvelles émissions de dette.
- **L'OCDE**[21] anticipe également une détérioration budgétaire. Ses projections de juin 2026 prévoient une croissance atone (0,7% en 2026 et 1,3% en 2027). L'OCDE relève que le déficit budgétaire s'est fortement creusé en 2025 en raison de dépenses sociales et de personnel plus élevées et souligne la nécessité de contenir les dépenses, d'assurer la soutenabilité du système de pension et de mettre en œuvre un plan budgétaire à moyen terme.

Ces projections confirment que le dépassement du seuil de 30% ne constitue plus une hypothèse lointaine. Il devient un scénario plausible à court terme.

Face à cette évolution, la Cour des comptes préconise le déploiement d'une stratégie de consolidation proactive. Dans son avis sur le projet de loi 8080 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 (pages 50 et suivantes) la Cour recommande :

« 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.

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 2022-2026, le coût lié au service de la dette publique augmenterait

19 Fonds monétaire international (FMI), World Economic Outlook Database, octobre 2026, Luxembourg, indicateur « General government gross debt (percent of GDP) » (GGXWDG_NGDP).

20 Commission européenne, European Economic Forecast – Autumn 2026, Institutional Paper 348, 17 novembre 2026, chapitre 14 « Luxembourg », pp. 134-135.

21 OCDE – Luxembourg economic snapshot – https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/economic-surveys/luxembourg-economic-snapshot.html.

de 118 millions d'euros en 2021 à 440 millions d'euros en 2026. Dans ce contexte, la notation de crédit AAA devient de plus en plus importante et permettra au Luxembourg de se financer à des taux plus avantageux que d'autres Etats souverains.

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.

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

A noter que la Cour a demandé des informations supplémentaires au sujet de l'engagement du gouvernement de rester en-dessous du seuil de 30% du PIB tel que retenu dans l'accord de coalition 2018-2023. »

Le ministère des Finances a pris position comme suit :

« Le seuil de 30% a été pour la première fois explicitement fixé au programme gouvernemental 2013-2018, dans lequel le gouvernement s'est engagé à « maîtriser, voire réduire la dette publique de façon à la maintenir à tout moment en-dessous de 30% du PIB. » (p.21)

Dans ce contexte, il importe de noter que la dette s'élevait à ce moment autour de 24%, mais devait atteindre 29,2% en 2016, selon la note au formateur, établie par le comité de prévision.

La limite de 30% a été confirmée au programme 2018-2023, qui stipule que le gouvernement s'engage à « veiller de façon conséquente à maintenir la dette publique à tout moment en-dessous de 30% du PIB. » (p.115)

Les exposés des motifs de projets de loi budgétaires y ont également fait référence (pour le plus récent exemple, voir p. 29 du PL 8080).*

Pour mémoire, en 2012, les agences de notation Moody's et Standard & Poor's avaient revu à la baisse la notation du Luxembourg de AAA avec « stable outlook » à « negative outlook », i.e. l'étape préalable à la perte du AAA.

Dans son avis correspondant, l'agence Moody's avait indiqué notamment :

« Luxembourg's Aaa rating could potentially be downgraded if Moody's were to observe a large increase in the government's debt burden. Luxembourg's debt level is still low relative to rating peers, but the country's small size probably means that it is limited in its ability to take on large quantities of additional debt. »

Le seuil de 30% tient compte de plusieurs facteurs, mis en exergue lors des échanges réguliers entre le ministère des Finances et la Trésorerie de l'Etat d'une part, et les organisations internationales telles que l'OCDE et le FMI, ainsi que les agences de notation d'autre part. A ce titre, on peut citer notamment :

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. Dans le cas du Luxembourg, ceci est encore renforcé par le fait qu'une partie importante des recettes fiscales est liée à un seul secteur économique, soumis de surcroît à une forte concurrence internationale, ce qui limite la marge de manœuvre au niveau des taux d'imposition.

Le PIB du Luxembourg n'est pas directement comparable à celui d'autres pays, du fait notamment de contraintes méthodologiques qui peinent à refléter certaines spécificités, dont l'apport des non-résidents et la composition particulière du tissu économique. Le Statec a pu parler à ce sujet de « tribulations du PIB dans une petite économie dominée par des multinationales (...) au comportement imprévisible » (note au formateur octobre 2018).

Un pays comme le Luxembourg ne peut donc s'endetter au même niveau que ses voisins, au risque de se voir pénaliser, tant sur sa notation de crédit, que sur le niveau des taux que les investisseurs exigeraient. L'exemple de l'Irlande pendant la crise financière a d'ailleurs montré de quelle manière la situation financière d'un pays peut rapidement se dégrader et à quel point une petite économie ouverte peut se voir privée d'accès aux marchés financiers, même en présence d'un taux d'endettement faible.

Force est de constater que l'engagement du gouvernement à respecter le seuil des 30% constitue un élément pris en compte pour le rating. A titre d'illustration, voir le dernier avis de DBRS, qui indique : « Although the government's debt stock is projected to continue to increase moderately over the next years, the government debt-to-GDP ratio remains among the lowest in Europe and below the country's own ceiling of 30% of GDP. »

Il convient de noter en outre que les experts ne se focalisent pas sur le seul seuil des 30%, mais également sur la trajectoire du niveau de la dette. Un abandon du seuil des 30% pourrait être interprété à cet égard comme l'abandon d'une certaine rigueur budgétaire, c'est-à-dire l'adoption d'une politique budgétaire plus expansive et moins prévisible, risquant de faire entrer le pays dans une spirale négative. Le récent exemple britannique a montré les risques inhérents à la perte de confiance des agences de notation et des marchés dans la cohérence et la prévisibilité de la politique budgétaire d'un pays.

A noter enfin que la remontée des taux d'intérêts constitue ipso facto une incitation à maintenir la dette à des niveaux raisonnables. En effet, dans l'hypothèse théorique et purement abstraite d'un niveau de dette de 30% en 2023, soit 24,8 milliards d'euros en chiffres absolus, la charge de la dette s'élèverait à 622 millions d'euros par an (dans l'hypothèse d'un taux moyen de 2,5%, le taux midswap sur 10 ans se situant à ce jour à 2,84%). »

A l'occasion de sa révision périodique d'août 2026, l'agence Moody's a réitéré ses avertissements quant aux limites structurelles du modèle luxembourgeois. Bien que le niveau d'endettement demeure inférieur aux moyennes des pays de la zone euro, la taille restreinte de l'économie

luxembourgeoise limite sa capacité d'absorption d'un choc obligataire d'envergure. Moody's précise que des pressions négatives sur la perspective stable, voire sur la notation « Triple A » elle-même, se matérialiseraient si l'agence constatait une dérive durable du stock de dette, associée à une dégradation des indicateurs clés de soutenabilité financière[22].

3.3. Analyse de la trajectoire de la charge d'intérêts de la dette publique : Mutation des conditions de financement de la dette souveraine

Une transition critique dans la dynamique d'endettement du Grand-Duché de Luxembourg s'observe depuis quelque temps. Pendant des années la dette souveraine luxembourgeoise a évolué au sein d'un régime de taux d'intérêt conventionnellement bas, voire négatifs.

Cette époque est désormais révolue, replaçant la soutenabilité budgétaire au centre des priorités structurelles de l'Etat. La normalisation des politiques monétaires induit un durcissement des conditions de refinancement de l'Etat. Les données fournies par la Trésorerie de l'Etat illustrent ce choc de taux :

- **Asymétrie des coupons :** Alors que les maturités souscrites entre 2019 et 2021 affichaient des taux de coupon nuls, la courbe des taux souverains luxembourgeois s'est fortement pentifiée par la suite.
- **Nouvelles émissions :** Les émissions[23] de titres de créance à long terme ont été assorties de taux d'intérêt nominaux de 3,00% en 2023, compris entre 2,625% et 2,875% en 2024, puis de 2,90% en 2025, avant d'atteindre une fourchette de 3,125% à 3,70% lors des adjudications à dix ans réalisées en 2026.

La trajectoire haussière du coût de la dette est corrélée au resserrement de la politique monétaire de l'Eurosystème. En réponse aux pressions inflationnistes persistantes - exacerbées par l'instabilité géopolitique au Moyen-Orient et la volatilité des marchés de l'énergie - la Banque Centrale Européenne (BCE) a procédé le 10 septembre 2026 à un relèvement de 25 points de base de ses taux directeurs. Les taux actuels s'établissent à :

- **Taux de la facilité de dépôt :** 2,50%
- **Taux des opérations principales de refinancement (MRO) :** 2,65%
- **Taux de la facilité de prêt marginal :** 2,90%

22 Moody's Ratings, Announcement of Periodic review: Moody's Ratings announces completion of periodic review of ratings of Luxembourg, août 2026.

23 Encours de la dette à moyen et à long terme gérée par la Trésorerie de l'Etat (au 31.10.2026)

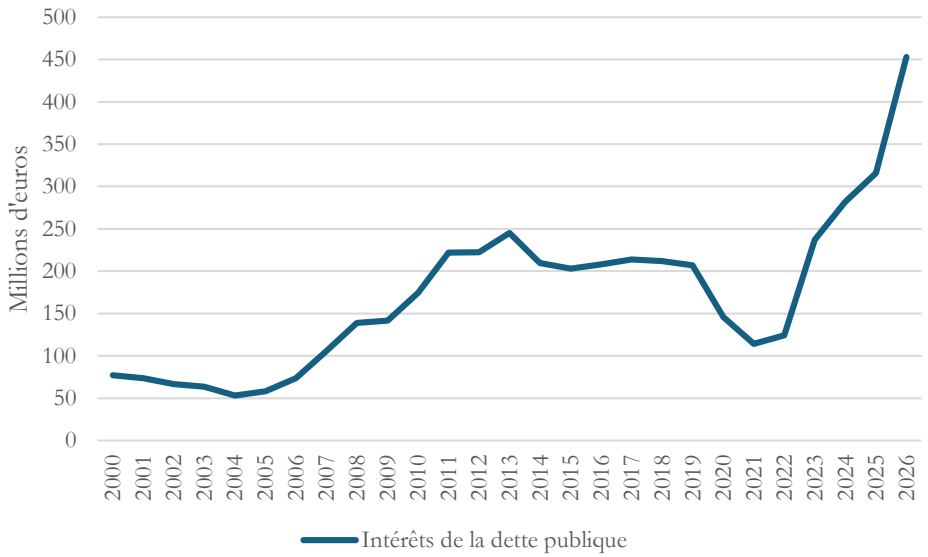
Le tableau et les graphiques suivants retracent la trajectoire de la charge d'intérêts de la dette publique sur la période 2000-2026, à partir des données utilisées pour la procédure concernant les déficits excessifs établies par le STATEC pour les années 2000 à 2024 et des prévisions issues des travaux budgétaires relatifs à l'exercice 2027 pour les années 2025 et 2026.

Tableau 19 : Evolution de la charge d'intérêts – 2000 à 2026

Année	Intérêts de la dette publique (en millions d'euros)	Variation en %
2000	77	-6,1%
2001	73	-5,2%
2002	67	-8,2%
2003	63	-6,0%
2004	53	-15,9%
2005	58	9,4%
2006	74	27,6%
2007	106	43,2%
2008	139	31,1%
2009	142	2,2%
2010	175	23,2%
2011	222	26,9%
2012	222	0,0%
2013	245	10,4%
2014	210	-14,3%
2015	203	-3,3%
2016	208	2,5%
2017	214	2,9%
2018	212	-0,9%
2019	207	-2,4%
2020	146	-29,5%
2021	114	-21,9%
2022	124	8,8%
2023	237	91,1%
2024	282	19,0%
2025	316	12,1%
2026	453	43,4%

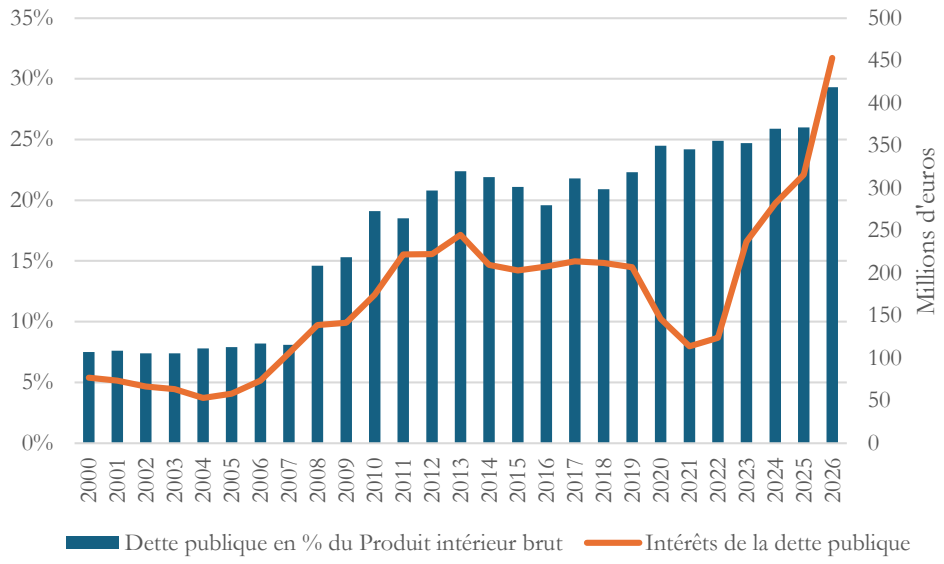
Sources chiffres : Statec, PLPFP 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 20 : Evolution de la charge d'intérêts – 2000 à 2026 (en millions d'euros)



Sources chiffres : Statec, PLPFP 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 21 : Evolution de la dette publique en % du PIB et de la charge d'intérêts 2000 à 2026 (en millions d'euros)



Sources chiffres : Statec, PLPFP 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

En prenant en considération le graphique ci-dessus, force est de constater que la modélisation de la dette publique sur la période 2000-2026 révèle des ruptures structurelles majeures :

- **Phase de faible endettement (début des années 2000) :** Un niveau de passif public initialement marginal par rapport au PIB.
- **Choc de la crise financière (2008-2009) :** Une hausse exogène abrupte, suivie d'un effet de cliquet maintenant le ratio d'endettement sur un palier supérieur permanent.
- **Chocs contemporains (Post-2020) :** Une accélération de l'effet d'éviction budgétaire, induite par les programmes de stabilisation économique face aux crises sanitaires et énergétiques successives.

L'analyse du cas luxembourgeois démontre que la charge de la dette n'est pas une fonction strictement linéaire de l'encours nominal, mais qu'elle dépend de manière critique du taux d'intérêt effectif apparent.

La phase d'inertie (2020-2021) : Malgré l'expansion quantitative de la dette publique pour absorber les chocs macroéconomiques, la charge d'intérêts est demeurée stationnaire. L'effet de refinancement à des taux nominaux bas a exercé un rôle de stabilisateur budgétaire temporaire.

Le point d'inflexion (Post-2022) : A partir de 2022, le renouvellement des maturités et les nouvelles émissions à des rendements supérieurs ont déclenché une inversion de tendance. La détérioration des conditions de financement a révélé la vulnérabilité latente d'un stock de dette élevé, exacerbant instantanément le coût du service de la dette.

Cette évolution illustre le changement de contexte auquel les finances publiques luxembourgeoises sont désormais confrontées. La remontée des taux d'intérêt renchérit le coût des nouveaux emprunts ainsi que celui du refinancement de la dette existante. Il en résulte une charge budgétaire croissante qui réduit les marges de manœuvre budgétaires de l'Etat et renforce la nécessité de mener des réflexions au sujet de la trajectoire d'endettement.

Tableau 22 : Croissance des charges d'intérêts et du PIB en volume 2022 à 2026

Année	Croissance charges d'intérêts	Croissance PIB en volume
2022	8,8%	-1,1%
2023	91,1%	0,1%
2024	19,0%	2,1%
2025	12,1%	1,4%
2026	43,4%	1,2%

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

Pour évaluer la viabilité financière à long terme, il y a lieu de confronter l'évolution nominale des charges d'intérêt à la trajectoire du PIB en volume. Cette approche permet d'apprécier la capacité de l'économie réelle à absorber le coût du capital emprunté.

Pareille démarche met en évidence une asymétrie de performance majeure :

- **Stagnation de l'activité réelle :** L'économie luxembourgeoise a enregistré une phase de faible performance conjoncturelle, marquée par une récession de -1,1% en 2022, suivie d'une reprise (+0,1% en 2023, +2,1% en 2024, +1,4% en 2025 et +1,2% en 2026).
- **Explosion du coût de portage[24] :** Inversement, stimulées par le pivot monétaire de l'Eurosystème[25], les dépenses liées aux intérêts ont progressé selon une trajectoire exponentielle.

En résumé, il existe un décalage important entre la dynamique des charges d'intérêts et celle de la croissance économique. Alors que la richesse créée par l'économie progresse faiblement, les dépenses consacrées au service de la dette augmentent à un rythme nettement supérieur. Autrement dit, les coûts du financement de la dette évoluent beaucoup plus rapidement que la capacité de l'économie à générer de nouvelles ressources.

Cette divergence engendre un effet de ciseau budgétaire négatif. La stagnation de la croissance économique tend à plafonner la progression des recettes fiscales, tandis que la hausse des taux d'intérêt rigidifie les dépenses publiques.

A terme, si l'écart entre le taux d'intérêt réel et le taux de croissance économique demeure positif, le Luxembourg s'expose à un mécanisme s'apparentant à l'effet « boule de neige ». Ce phénomène risque d'entraîner une situation, où le service de la dette capte une part croissante des ressources de l'Etat, restreignant ainsi les marges de manœuvre nécessaires au financement des investissements publics et des politiques redistributives.

Les projections budgétaires suggèrent une intensification du risque à moyen terme. Le besoin de financement brut de l'Etat restera élevé pour couvrir les déficits structurels prévisibles. Le remplacement progressif des titres de créance anciens (émis à taux nuls) par des obligations à coupons élevés ancrera durablement la charge d'intérêts sur un palier supérieur, imposant une discipline budgétaire accrue pour stabiliser la trajectoire de la dette souveraine.

24 Le coût de portage de la dette représente l'ensemble des frais financiers nets que l'Etat et les administrations publiques doivent payer pour maintenir, refinancer et gérer leur stock total d'emprunts.

25 En politique monétaire, l'expression « pivot monétaire » désigne le changement de cap stratégique opéré par le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (BCE). Il s'agit du moment précis où l'Eurosystème décide d'inverser sa politique : passer d'un cycle de hausses des taux d'intérêt (resserrement) à un cycle de baisses (assouplissement), ou inversement.

3.4. Analyse du coût d'opportunité lié au service de la dette publique

L'affectation de ressources budgétaires au service de la dette contractée par les administrations publiques induit un coût d'opportunité structurel majeur. D'un point de vue comptable et économique, le versement d'intérêts constitue une consommation intermédiaire non productive de capital public : contrairement aux investissements physiques ou immatériels - tels que le développement d'infrastructures de transport, l'immobilier public, le système éducatif ou hospitalier, ainsi que les projets liés à la transition écologique - , la charge d'intérêts ne contribue pas à l'accumulation brute de capital fixe et ne génère aucun actif net pour la collectivité.

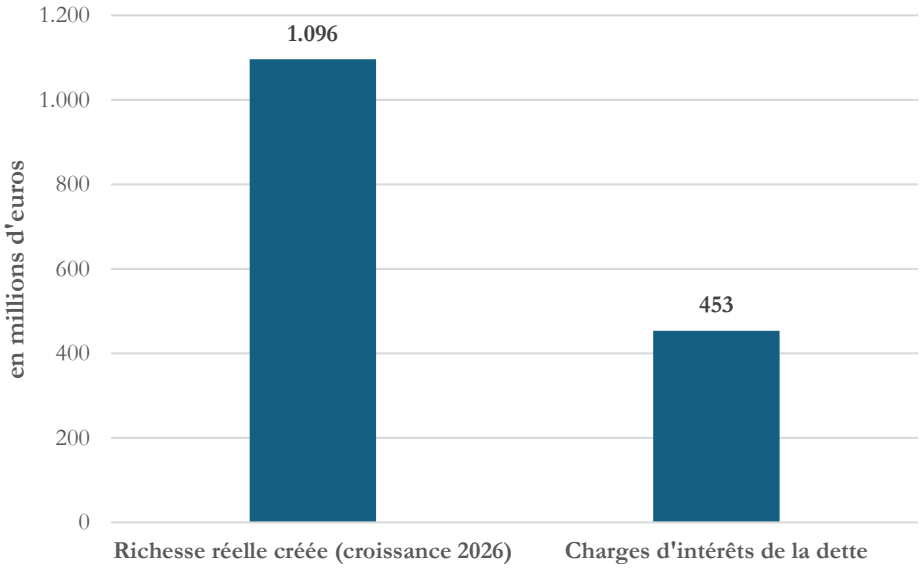
Une charge financière s'élevant à plusieurs centaines de millions d'euros ampute d'autant la capacité de financement discrétionnaire de l'Etat. Bien qu'une équivalence budgétaire stricte ne puisse être formellement établie entre deux natures de dépenses différentes, l'analogie avec de grands projets d'infrastructure permet d'illustrer l'éviction des politiques publiques prioritaires induite par l'augmentation continue du service de la dette.

Le coût du capital emprunté s'analyse ainsi comme une contrainte budgétaire permanente et récurrente. L'obligation légale d'honorer ces flux annuels de trésorerie restreint de manière mécanique l'espace fiscal disponible pour les dépenses d'avenir (services publics, infrastructures critiques, souveraineté industrielle et transition énergétique). Par conséquent, à mesure que l'effet de levier s'inverse ou que le stock de dette se refinance à des taux nominaux supérieurs, une part croissante du budget de l'Etat se trouve captée par le remboursement d'engagements passés, altérant durablement les marges de manœuvre nécessaires pour répondre aux défis actuels et futurs.

Pour évaluer la soutenabilité économique de cette contrainte budgétaire, il convient de mettre en perspective le coût du service de la dette avec les indicateurs de performance de l'économie luxembourgeoise. En 2026, la croissance réelle du PIB est estimée à 1,2% en volume (STATEC). Appliquée à la base de calcul de 2025[26], qui s'élevait à 91,3 milliards d'euros, cette progression équivaut à une création de valeur ajoutée réelle de quelque 1,1 milliard d'euros. Simultanément, les charges d'intérêts afférentes à la dette publique ont atteint près de 453,0 millions d'euros sur le même exercice.

26 STATEC https://lustat.statec.lu Principaux agrégats : trois approches (prix courants) (en millions EUR) – annuelle.

Graphique 23 : Croissance économique réelle et charge d'intérêts de la dette publique en 2026



Sources chiffres :Statec, PLPFP 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Cette analyse comparative révèle que le service de la dette absorbe l'équivalent de 41,3% du flux de richesse réelle nette généré au cours de l'année 2026. S'il s'agit d'une mise en rapport de flux globaux et non d'une affectation comptable directe, cette proportion met en exergue l'effet d'éviction exercé sur la richesse incrémentale. Une fraction majeure du surplus productif annuel est ainsi captée par des obligations financières passées, limitant mécaniquement le rendement net de la croissance sur le financement de nouvelles politiques publiques.

Ce phénomène illustre l'arbitrage inhérent à l'endettement public. Dans une conjoncture caractérisée par une trajectoire haussière anticipée de la dette et des besoins d'investissements structurels élevés, l'asymétrie entre la dynamique de croissance et le coût de portage du passif menace de réduire progressivement l'espace fiscal disponible.

En d'autres mots, chaque euro consacré au paiement des intérêts ne sera pas investi dans des projets créateurs de valeur ni mobilisé pour faire face aux défis économiques, sociaux et environnementaux auxquels le Luxembourg est confronté. Dans un contexte marqué par une progression attendue de l'endettement et des besoins d'investissement durablement élevés, l'augmentation de la charge d'intérêts est susceptible de réduire progressivement les marges de manœuvre budgétaires de l'Etat et de limiter sa capacité à financer de nouvelles priorités publiques.

A rappeler que cette pression budgétaire est d'autant plus critique que le Grand-Duché fait face à des exigences de financement concomitantes à long terme. La réduction des marges de

manœuvre intervient au moment où s'imposent des chocs d'investissement majeurs : transition écologique et décarbonation, adaptation climatique, crise du logement, modernisation des réseaux d'infrastructure, transition numérique, engagements de défense nationale, soutenabilité à long terme des régimes de pension et préservation de la compétitivité économique globale.

3.5. Soutenabilité budgétaire et neutralité financière des mesures discrétionnaires

La Cour met en exergue le défaut de contre-financement de plusieurs dispositions budgétaires récentes et prospectives. Si le recours à des mesures discrétionnaires non financées s'avère légitime pour répondre de manière ponctuelle à des chocs exogènes, il ne saurait s'ériger en mode de gouvernance des finances publiques à long terme.

La réduction temporaire des taux de TVA appliquée en 2023 illustre les limites de cette approche. Initialement introduite comme un levier de soutien à l'activité et au pouvoir d'achat, cette politique n'a pas généré les effets multiplicateurs escomptés. Elle a, a contrario, induit une perte de recettes fiscales substantielle, évaluée à 277 millions d'euros par la Cour des comptes et corroborée par le STATEC, qui note un fléchissement des encaissements de TVA sur l'exercice en question.

Cette absence de neutralité budgétaire caractérise également les orientations fiscales futures. A cet égard, le Fonds monétaire international (FMI) souligne que la réforme de l'imposition individuelle projetée pour 2028, bien que propice à l'offre de travail, présente un coût financier majeur évalué à environ 1% du PIB annuel. L'institution préconise l'adoption de mesures compensatoires rigoureuses pour en atténuer l'impact sur les recettes.

Ce manque de prévisibilité est confirmé par le Conseil national des finances publiques (CNFP), qui relève une asymétrie dans les projections pluriannuelles : ces dernières omettent d'intégrer le coût de la réforme des classes d'imposition de 2028 ainsi que l'accroissement des dépenses de défense nationale. Selon les simulations du CNFP, l'absence d'ajustements structurels risquerait de porter le déficit des administrations publiques à une fourchette comprise entre 2,6 et 3,0 milliards d'euros à l'horizon 2029, doublant ainsi la prévision initiale de 1,3 milliard d'euros.

Face à ces risques de dérive, la Cour préconise de subordonner toute nouvelle mesure à impact budgétaire structurel à une évaluation ex-ante systématique. Elle recommande l'obligation d'identifier formellement, en amont de toute décision législative, quatre critères fondamentaux :

- le coût financier global,

- les modalités de financement,
- le rendement attendu,
- les répercussions sur la trajectoire et la viabilité de la dette publique.

Par ailleurs, un suivi régulier par le législateur de la mise en œuvre de telles mesures est à envisager par la suite.

3.6. Trajectoire prévisionnelle de la dette publique et de la charge d'intérêts : 2025-2030

3.6.1. Evolution prévisionnelle de la dette publique

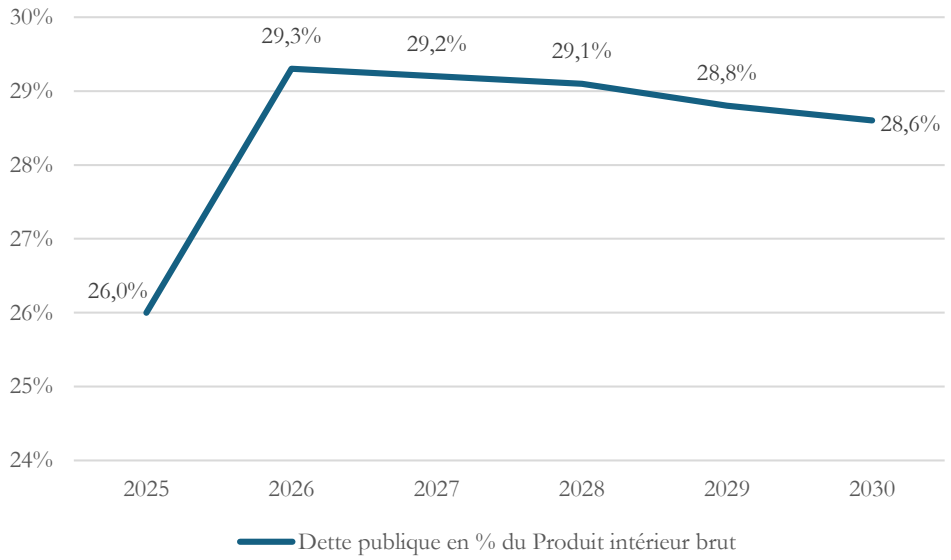
Le tableau et le graphique suivants retracent l'évolution de la dette de l'administration publique sur la période 2025-2030, à partir des données utilisées pour la procédure concernant les déficits excessifs établies par le STATEC pour l'année 2025 et des prévisions issues des travaux budgétaires relatifs à l'exercice 2027 pour les années 2026 à 2030.

Tableau 24 : Evolution de la dette de l'administration publique

Année	Dette de l'administration publique (en millions d'euros)	Dette de l'administration publique / PIB (en %)
2025	23.749	26,0%
2026	28.110	29,3%
2027	29.360	29,2%
2028	30.851	29,1%
2029	32.201	28,8%
2030	33.701	28,6%

Sources chiffres : Statec, PLPFP 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 25 : Evolution de la dette publique en % du PIB – 2025 à 2030



Sources chiffres : Statec, PLPFP 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Selon les prévisions de la programmation financière pluriannuelle 2026-2030, la dette de l'administration publique devrait passer de 23,7 milliards d'euros en 2025 à 33,7 milliards d'euros en 2030, soit une augmentation de 41,9%, correspondant à près de 10 milliards d'euros supplémentaires en cinq ans. Rapporté au PIB, le taux d'endettement devrait progresser de 26,0% en 2025 à 29,3% en 2026, avant de diminuer progressivement pour atteindre 28,6% en 2030.

La Cour relève que cette diminution du ratio d'endettement à partir de 2027 ne traduit toutefois pas une réduction de la dette en valeur absolue, dont l'encours continuerait d'augmenter sur l'ensemble de la période considérée. L'amélioration du ratio repose ainsi sur une progression du PIB nominal supérieure à celle de la dette publique. La stabilisation relative du taux d'endettement ne doit dès lors pas masquer la poursuite de l'accumulation de dette.

3.6.2. Evolution prévisionnelle de la charge d'intérêts et de la dette publique

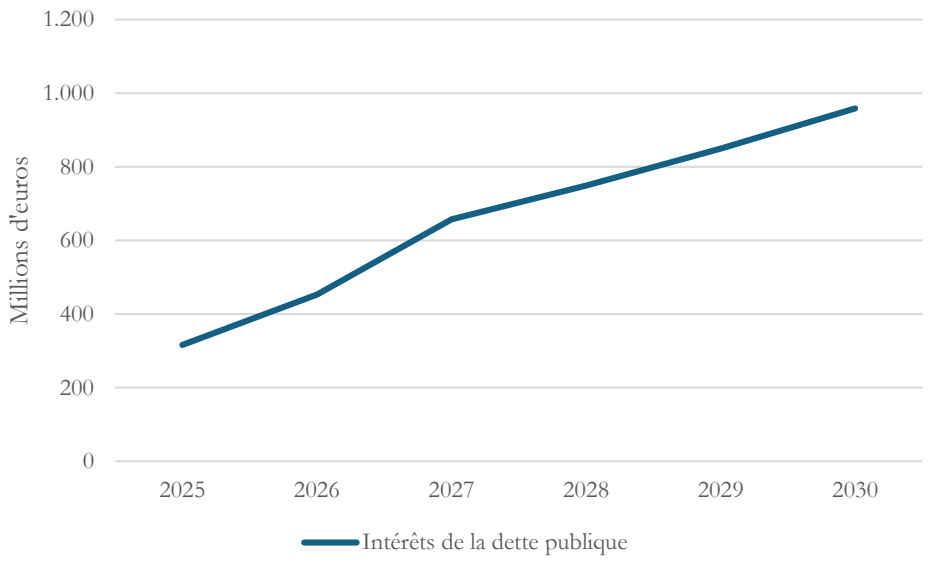
Le tableau et les graphiques suivants retracent la trajectoire de la charge d'intérêts de la dette publique sur la période 2025-2030, à partir des prévisions issues des travaux budgétaires relatifs à l'exercice 2027 pour les années 2025 à 2030.

Tableau 26 : Evolution de la charge d'intérêts – 2025 à 2030

Année	Intérêts de la dette publique (en millions d'euros)	Variation en %
2025	316	12,1%
2026	453	43,4%
2027	657	45,0%
2028	749	14,0%
2029	849	13,4%
2030	959	13,0%

Source chiffres : PLPFP 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 27 : Evolution de la charge d'intérêts – 2025 à 2030 (en millions d'euros)



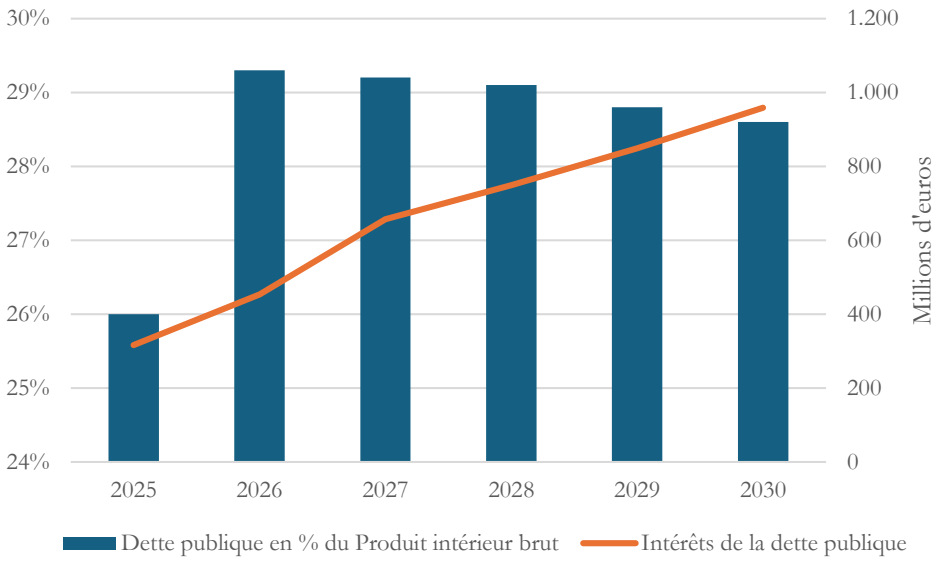
Source chiffres : PLPFP 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Selon les prévisions de la programmation financière pluriannuelle 2026-2030, la charge d'intérêts de la dette publique devrait passer de 316,0 millions d'euros en 2025 à 959,0 millions d'euros en 2030, soit une augmentation de 203,5%, correspondant à 643,0 millions d'euros supplémentaires en cinq ans. Cette progression serait particulièrement marquée en 2026 et 2027, avec des augmentations annuelles respectives de 43,4% et de 45,0%, portant la charge d'intérêts à 657,0 millions d'euros dès 2027. Elle continuerait ensuite de progresser pour atteindre près d'un milliard d'euros à l'horizon 2030.

La Cour relève que la charge d'intérêts augmenterait ainsi à un rythme nettement supérieur à celui de l'encours de la dette publique, dont la progression serait de 41,9% sur la même période. Cette

évolution s'explique par l'effet cumulé de l'accroissement de l'endettement et du renchérissement des conditions de financement et de refinancement.

Graphique 28 : Evolution de la dette publique en % du PIB et de la charge d'intérêts 2025 à 2030 (en millions d'euros)



Source chiffres : PLPFP 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

3.7. La gestion de la dette publique au Danemark et en Suisse

3.7.1. L'expérience du Danemark en matière de réduction de la dette publique

L'évolution de la dette publique danoise constitue un exemple intéressant de maîtrise durable de l'endettement au sein de l'UE. A l'instar du Luxembourg, le Danemark est une économie relativement petite, fortement ouverte aux échanges internationaux et dotée d'un système développé de protection sociale. Malgré ces caractéristiques, le pays est parvenu à réduire considérablement son ratio d'endettement au cours de la dernière décennie.

Selon les dernières données d'Eurostat[27], la dette publique danoise représentait 27,2% du PIB à la fin de l'année 2025, contre un niveau proche de 50% une dizaine d'années auparavant. Cette évolution ne résulte pas uniquement de la croissance économique. En effet, le Danemark a également enregistré une réduction effective de son encours de dette publique en valeur

27 Eurostat — Notification d'octobre 2026 sur le déficit et la dette du Danemark

absolue. Entre 2022 et 2025, celui-ci est passé de 944,7 à 847,7 milliards de couronnes danoises, soit une diminution d'environ 10%.

Cette évolution s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs, parmi lesquels figurent la réalisation d'excédents budgétaires, la maîtrise des dépenses publiques, les réformes structurelles favorisant l'emploi ainsi qu'un cadre budgétaire national contraignant.

Un encadrement pluriannuel des dépenses publiques

L'un des principaux instruments de la politique budgétaire[28] danoise réside dans la loi budgétaire adoptée en 2012 et entrée en application en 2014. Cette réforme a instauré un dispositif de plafonds de dépenses contraignants, fixés sur une période glissante de quatre années.

Ces plafonds concernent non seulement l'Etat central, mais également les communes et les régions, qui assurent une partie importante des services publics, notamment dans les domaines de la santé et des prestations sociales. Le dispositif distingue plusieurs catégories de dépenses, notamment les dépenses de fonctionnement de l'Etat, certaines prestations de transfert, les dépenses communales de services et les dépenses régionales de santé.

Les plafonds sont déterminés en fonction des perspectives financières à moyen terme et des objectifs de solde structurel. La loi budgétaire fixe également une limite au déficit structurel annuel, actuellement établie à 1% du PIB.

Contrairement à une simple programmation indicative, le dispositif danois prévoit des mécanismes de contrôle et de correction. Le respect des plafonds fait l'objet d'un suivi en cours d'exercice ainsi que d'une vérification sur la base des comptes définitifs. Des sanctions financières peuvent notamment être appliquées aux collectivités territoriales en cas de dépassement des enveloppes autorisées.

Par ailleurs, les nouvelles initiatives susceptibles de compromettre le respect des plafonds de dépenses ou de la règle relative au solde structurel doivent être accompagnées de mesures compensatoires.

Cette organisation vise à éviter que de nouveaux engagements budgétaires soient systématiquement ajoutés aux dépenses existantes sans considération suffisante de leurs conséquences financières à moyen terme.

28 Ministère danois des Finances — Budgetlov og udgiftslofter

L'OCDE[29] relève que ce cadre institutionnel a contribué à renforcer la maîtrise des dépenses publiques, en particulier au niveau des collectivités territoriales, dont les dépassements budgétaires avaient auparavant constitué une source récurrente de difficultés.

Des excédents budgétaires ayant permis de réduire le stock de dette

La réduction de l'endettement danois repose également sur la réalisation régulière d'excédents publics. Ces excédents ont permis de limiter les besoins de nouveaux emprunts et, dans certains cas, d'affecter des ressources au remboursement de titres de dette existants.

La Banque nationale[30] du Danemark souligne que les excédents enregistrés au cours des dernières années ont contribué à réduire les émissions nettes de titres publics et à accroître les remboursements de dette. Cette distinction est importante. Contrairement à une réduction du ratio d'endettement résultant exclusivement de la croissance nominale du PIB, la diminution effective du stock de dette réduit directement le montant des engagements financiers restant à rembourser. Il convient néanmoins de préciser que les excédents budgétaires ne se traduisent pas nécessairement par une diminution équivalente de la dette brute, notamment en raison des opérations financières, de l'évolution des actifs publics et des ajustements entre le solde budgétaire et la variation de l'endettement.

Les effets sur la charge d'intérêts

La réduction du stock de dette publique constitue également un instrument de maîtrise de la charge d'intérêts. En diminuant les besoins d'emprunt et les montants devant être refinancés, un Etat limite son exposition aux fluctuations futures des taux obligataires. A conditions de financement identiques, un encours de dette plus faible entraîne ainsi une charge d'intérêts moins importante.

L'expérience danoise illustre néanmoins la nécessité de distinguer l'effet de la diminution du stock de dette de celui de l'évolution des taux d'intérêt. En effet, malgré la réduction de l'endettement public entre 2022 et 2025, les dépenses brutes d'intérêts des administrations publiques danoises sont passées d'environ 19,9 à 24,8 milliards de couronnes danoises. Cette évolution met en évidence le fait qu'une réduction du stock de dette ne garantit pas automatiquement une diminution immédiate de la charge d'intérêts, notamment lorsque les conditions de refinancement deviennent moins favorables. La réduction de l'endettement présente toutefois l'avantage de limiter le volume de la dette exposé à ces conditions et, par conséquent, de contenir les charges financières futures par rapport à une situation dans laquelle les besoins d'emprunt continueraient de progresser.

29 OCDE — Études économiques : Danemark 2026
30 Banque nationale du Danemark — Central Government Borrowing and Debt 2023 et 2025

La Banque nationale du Danemark souligne également l'importance d'une gestion prudente de la dette souveraine, reposant notamment sur la maîtrise des risques de refinancement et le maintien d'un marché obligataire suffisamment liquide pour préserver des conditions de financement favorables. Ainsi, même dans un contexte d'excédents budgétaires et de réduction de la dette, le Danemark continue d'émettre des titres publics afin de maintenir un marché des obligations souveraines fonctionnel et attractif pour les investisseurs.

3.7.2. Expérience suisse du frein à l'endettement

3.7.2.1. Contexte et cadre général

La Suisse est souvent citée comme l'un des exemples les plus aboutis de règle budgétaire destinée à garantir la soutenabilité des finances publiques. La mise en place du frein à l'endettement s'inscrit dans un contexte de forte dégradation des finances de la Confédération durant les années 1990, marqué par des déficits récurrents, une progression rapide de la dette fédérale et l'absence d'excédents durables durant les phases de croissance.

Entre 1990 et 2003, année de l'entrée en vigueur du frein à l'endettement, la dette brute de la Confédération est passée de 38,8 milliards à 124,1 milliards de francs[31]. Dans le même temps, le taux d'endettement des administrations publiques suisses, comprenant la Confédération, les cantons, les communes et les assurances sociales, est passé de 25,7% à 45,9% du PIB selon la définition de Maastricht[32].

Afin d'assainir les finances de la Confédération, les autorités fédérales ont adopté en 1998 l'objectif budgétaire 2001, qui visait le rétablissement de l'équilibre budgétaire. Malgré les efforts de consolidation engagés, cet objectif n'a pas été atteint. La persistance des déséquilibres budgétaires a dès lors conduit à l'élaboration d'un mécanisme permanent destiné à renforcer durablement la discipline budgétaire fédérale.

Le frein à l'endettement a été approuvé par le peuple et les cantons lors de la votation du 2 décembre 2001. Mis en œuvre à partir du budget 2003, il vise à assurer l'équilibre des finances fédérales sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel et à prévenir l'apparition durable de déficits structurels. Inscrit dans la Constitution fédérale, il a remplacé la disposition transitoire relative à l'objectif budgétaire 2001.

31 Administration fédérale des finances (AFF), Statistique financière de la Suisse, dette brute de la Confédération, portail de données de l'AFF, disponible sur : https://www.data.finance.admin.ch/superset/dashboard/finanzstatistik_national/ (consulté le 6 novembre 2026).

32 Administration fédérale des finances (AFF), Statistique financière de la Suisse ; OCDE, OECD Economic Outlook, taux d'endettement des administrations publiques selon la définition de Maastricht (données arrêtées au 3 août 2026).

Le frein à l'endettement repose sur une règle de dépenses qui détermine chaque année le volume maximal des dépenses ordinaires de la Confédération. Ce plafond est fixé sur la base des recettes ordinaires attendues, corrigées par un facteur conjoncturel destiné à tenir compte de la situation de l'économie.

Le mécanisme autorise des déficits en période de ralentissement économique et exige, en contrepartie, des excédents lorsque l'activité économique est supérieure à son niveau tendanciel. Lorsque la conjoncture correspond à son niveau d'équilibre, les dépenses autorisées sont égales aux recettes prévues et le budget doit être équilibré.

La règle vise également à empêcher que des recettes supplémentaires liées à une conjoncture favorable soient considérées comme permanentes et utilisées pour financer durablement de nouvelles dépenses. Les excédents dégagés durant les phases d'expansion doivent contribuer à la réduction de l'endettement et au renforcement des marges de manœuvre budgétaires.

Afin de garantir le respect de ce mécanisme, un compte de compensation est tenu hors du compte d'Etat. À la clôture de chaque exercice, le plafond des dépenses est recalculé sur la base des recettes effectivement encaissées et des données conjoncturelles actualisées. Les écarts entre les dépenses effectives et le plafond ainsi recalculé sont enregistrés dans ce compte.

Le solde du compte de compensation reflète les écarts cumulés par rapport aux prescriptions du frein à l'endettement. Lorsqu'un découvert est constaté, celui-ci doit être résorbé dans les budgets ultérieurs. Si ce découvert dépasse 6% des dépenses ordinaires de l'exercice précédent, la législation fédérale impose son élimination dans un délai de trois ans.

3.7.2.2. Résultats et enseignements

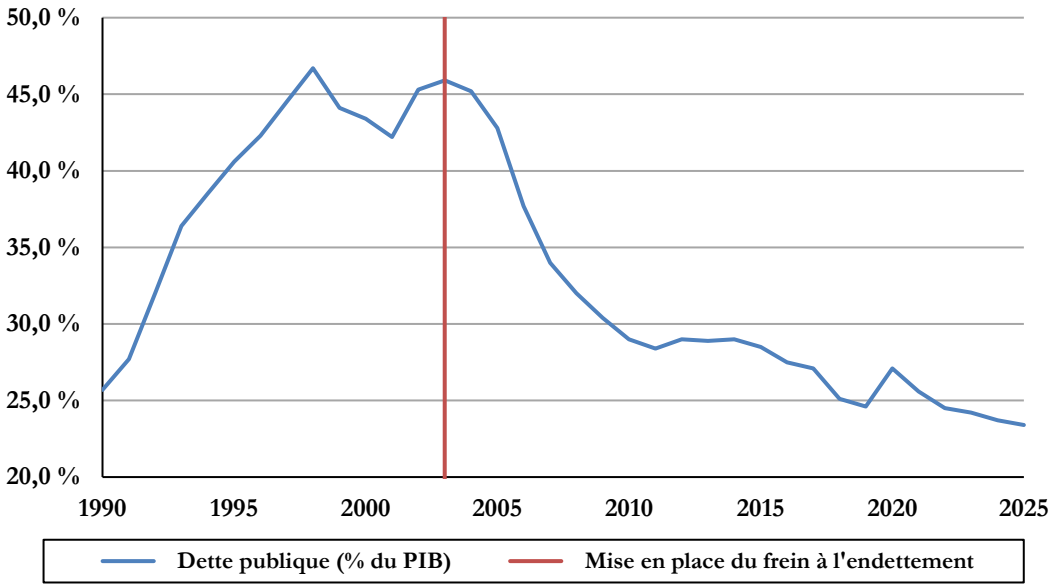
Plus de vingt ans après son introduction, le bilan du frein à l'endettement peut être considéré comme largement positif. Conçu pour mettre un terme aux déficits structurels observés durant les années 1990, il a contribué à rétablir durablement l'équilibre des finances fédérales et à renforcer la discipline budgétaire de la Confédération.

Au moment de son entrée en vigueur en 2003, les finances fédérales présentaient encore un déficit structurel important. Les programmes d'allégement budgétaire de 2003 et de 2004 ont permis de réduire les dépenses d'environ cinq milliards de francs et d'atteindre l'équilibre structurel des finances fédérales dès 2006, soit plus tôt qu'initialement prévu.

L'évolution de la dette fédérale reflète cette amélioration. Après avoir diminué à 96,6 milliards de francs en 2019, la dette brute de la Confédération a de nouveau augmenté sous l'effet des mesures

exceptionnelles liées à la pandémie de Covid-19 pour atteindre 130,8 milliards de francs en 2024[33].

Graphique 29 : Evolution du taux d'endettement des administrations publiques suisses selon la définition de Maastricht (1990-2025, en % du PIB)



Source chiffres : Administration fédérale des finances (AFF), Statistique financière de la Suisse ; OCDE, OECD Economic Outlook (définition de Maastricht, données arrêtées au 3 août 2026), graphique : Cour des comptes.

Sur le plan de l'endettement de l'ensemble des administrations publiques, l'évolution est tout aussi marquante. Selon la définition de Maastricht, le taux d'endettement des administrations publiques suisses est passé de 45,9% du PIB en 2003 à 24,6% en 2019. Après une hausse temporaire liée à la pandémie de Covid-19, il s'établissait à 23,7% du PIB en 2024[34].

L'amélioration observée des finances publiques suisses est également confirmée par des travaux consacrés à l'évaluation du dispositif. À l'aide d'une méthode de contrôle synthétique, Brandt, Mair, Mosler et Schaltegger[35] estiment que la dette nette de la Confédération, exprimée en pourcentage du PIB, aurait été supérieure de plus de 21 points de pourcentage en 2022 en l'absence du frein à l'endettement. Leur analyse conclut également à une

33 Administration fédérale des finances (AFF), Statistique financière de la Suisse, dette brute de la Confédération, portail de données de l'AFF, disponible sur : https://www.data.finance.admin.ch/superset/dashboard/finanzstatistik_national/ (consulté le 6 novembre 2026).
34 Administration fédérale des finances (AFF), Statistique financière de la Suisse ; OCDE, OECD Economic Outlook, taux d'endettement des administrations publiques selon la définition de Maastricht (données arrêtées au 3 août 2026).
35 Brandt P., Mair L., Mosler M. & Schaltegger C. A. (2025). Die Schweizer Schuldenbremse: empirische Effekte auf Schuldenquote und Ausgabenkategorien. Perspektiven der Wirtschaftspolitik, De Gruyter vol. 26(2), pp. 113-163.

amélioration durable de la discipline budgétaire, sans réduction systématique des dépenses sociales, des dépenses d'éducation ou des investissements publics.

Ce constat est également partagé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (ci-après OCDE) [36]. L'organisation souligne que la Suisse a pu dégager des excédents budgétaires durant les périodes favorables, réduire son endettement et préserver d'importantes marges de manœuvre pour faire face aux crises économiques. Elle considère ainsi le frein à l'endettement comme un facteur essentiel de la résilience des finances publiques suisses, en permettant une gestion budgétaire contracyclique et l'accumulation de marges de manœuvre en période de croissance. L'OCDE relève toutefois que la soutenabilité budgétaire à long terme nécessitera des réformes complémentaires afin de répondre aux pressions croissantes liées au vieillissement démographique, au financement des retraites, à la progression des dépenses de santé, aux coûts associés à l'adaptation au changement climatique ainsi qu'à un environnement géopolitique plus incertain.

La crise de la Covid-19 a néanmoins montré que le dispositif était capable d'absorber un choc exceptionnel sans remise en cause de ses principes fondamentaux. Les dépenses extraordinaires ont pu être financées dans le cadre des mécanismes prévus par la législation, tandis que le découvert exceptionnel accumulé durant la pandémie a fait l'objet d'un dispositif transitoire prévoyant sa résorption sur un horizon plus long.

En effet, la pandémie de COVID-19 a entraîné d'importantes dépenses extraordinaires de la Confédération. Entre 2020 et 2022, les dépenses liées à la crise sanitaire se sont élevées à près de 33 milliards de francs, dont plus de 30 milliards ont été comptabilisés comme dépenses extraordinaires.

Ces dépenses ont fortement dégradé le compte d'amortissement. A la fin de l'année 2022, celui-ci affichait un découvert de 22,7 milliards de francs. Ce montant ne correspond toutefois pas au montant total des dépenses liées à la pandémie, le compte d'amortissement tenant également compte des recettes extraordinaires ainsi que du solde positif accumulé avant la crise sanitaire.

Conformément à la règle complémentaire introduite en 2008, un découvert du compte d'amortissement doit en principe être résorbé dans un délai maximal de six ans au moyen d'excédents structurels dégagés par le budget ordinaire. Les autorités fédérales ont toutefois estimé qu'un

36 OCDE (2026), OECD Economic Surveys: Switzerland 2026, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/48b03aff-en.

tel rythme d'assainissement aurait nécessité des mesures budgétaires susceptibles de compromettre la reprise économique.

Le 30 septembre 2022, le Parlement a dès lors adopté un dispositif transitoire spécifique à la dette liée à la pandémie, prévoyant l'amortissement du découvert exceptionnel accumulé durant la crise sanitaire sur les trois législatures suivantes, soit jusqu'en 2035. En cas de circonstances particulières, ce délai peut être prolongé d'une législature supplémentaire.

Malgré ses résultats largement positifs, le frein à l'endettement fait régulièrement l'objet de débats en Suisse. Les discussions concernent principalement la manière de concilier le respect de la règle budgétaire avec le financement de nouvelles priorités publiques, notamment dans les domaines de la défense, de la transition climatique et des infrastructures. Ces débats n'ont toutefois pas remis en cause l'adhésion politique dont bénéficie globalement le dispositif.

L'un des principaux enseignements de l'expérience suisse réside dans la combinaison entre discipline budgétaire et flexibilité. Le frein à l'endettement n'a pas pour objectif premier de réduire systématiquement la dette en termes nominaux, mais d'empêcher l'apparition durable de déficits structurels et de stabiliser l'endettement à long terme. Il préserve parallèlement la capacité d'intervention de la Confédération face à des circonstances exceptionnelles tout en garantissant le rétablissement de l'équilibre budgétaire à moyen terme.

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

4.1. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 3 juin 2026

Le règlement (UE) 2024/1263 du 29 avril 2024 précise les objectifs du cadre de gouvernance économique, qui sont de promouvoir des finances publiques saines et durables, une croissance durable et inclusive et la résilience au moyen de réformes et d'investissements et de prévenir les déficits publics excessifs. Il dispose que le Conseil et la Commission de l'Union européenne exercent une surveillance multilatérale dans le cadre du Semestre européen.

Le 29 avril 2026, le Luxembourg a présenté son rapport d'avancement annuel 2026 sur le respect des taux de croissance maximaux recommandés pour ses dépenses nettes, ainsi que sur la mise en œuvre des réformes et des investissements visant à répondre aux grands défis identifiés dans les recommandations qui lui ont été adressées dans le cadre du Semestre européen.

Le 3 juin 2026, la Commission a publié le rapport 2026 pour le Luxembourg. Ce rapport évalue les progrès accomplis par le Luxembourg à l'égard des recommandations qui lui ont été adressées et fait le point sur la mise en œuvre, par le Luxembourg, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, il identifie les défis les plus pressants auxquels le Luxembourg est confronté. Sur base de l'évaluation de la Commission européenne, le Conseil *« recommande que le Luxembourg s'attache, en 2026 et 2027 :*

1. *compte tenu de l'écart important enregistré en 2025 et de l'écart prévu pour 2026 par la Commission par rapport au plafond des dépenses nettes recommandé, à prendre des mesures pour maîtriser les dépenses nettes de manière à ce qu'elles respectent les taux de croissance maximaux recommandés par le Conseil le 21 janvier 2025 ;*

   à renforcer ses dépenses et sa préparation en matière de défense tout en garantissant l'efficacité des dépenses et en adaptant progressivement le budget afin de maintenir des dépenses de défense structurellement plus élevées ;

   à veiller à ce que toutes les mesures prises pour atténuer les effets de la hausse des prix de l'énergie soient temporaires, ciblent la protection des ménages vulnérables ou répondent aux besoins des entreprises grandes consommatrices d'énergie, et préservent les incitations aux économies d'énergie, et à ce que leur coût budgétaire soit compatible avec les engagements pris au titre du cadre budgétaire de l'UE ;

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

à accroître l'offre de logements, en particulier en adoptant une politique globale d'affectation des sols et une réforme de la taxe foncière, en développant des projets de quartiers résidentiels d'envergure sur des terrains publics et en renforçant la coordination avec l'urbanisme et les transports publics transfrontaliers ;

à atténuer les risques liés au marché du logement en supprimant progressivement les incitations fiscales à emprunter et en renforçant le cadre macroprudentiel ;

à prendre de nouvelles mesures pour lutter efficacement contre la planification fiscale agressive, notamment en veillant à imposer suffisamment les paiements sortants d'intérêts et de redevances vers des pays et territoires à fiscalité faible ou nulle ;

2. *à assurer la continuité des réformes et des investissements mis en œuvre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience ;*

   à maintenir la dynamique de mise en œuvre dans le cadre des programmes de la politique de cohésion en s'appuyant, s'il y a lieu, sur une réaffectation des ressources vers des priorités stratégiques dans le cadre de l'examen à mi-parcours et sur les flexibilités prévues dans le cadre de la politique de cohésion ;

3. *à encourager les investissements dans l'innovation et à soutenir les activités à forte intensité de R&D ;*

   à stimuler la compétitivité, en promouvant la diversification dans le secteur financier, en accélérant l'adoption de technologies numériques avancées par les PME et en favorisant l'expansion des entreprises et la croissance de la productivité ;

   à combler le déficit de financement de l'innovation, notamment en augmentant les investissements des ménages dans les fonds d'investissement et les fonds de capital-investissement, parallèlement à une meilleure disponibilité des régimes complémentaires de retraite ;

   à supprimer les obstacles à la concurrence, notamment à la prestation de services et dans les professions réglementées ;

4. *à poursuivre les efforts en matière de durabilité et d'efficacité des transports en favorisant davantage leur décarbonation et en investissant dans les infrastructures de transport public et la connectivité dans les zones rurales ;*

   à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles en investissant dans l'efficacité énergétique des bâtiments ;

à moderniser le réseau à haute tension et à accroître sa capacité, à améliorer les interconnexions transfrontalières et à faciliter les procédures d'octroi de permis pour le déploiement des énergies renouvelables ;

à aider les municipalités à déployer les énergies renouvelables ;

à améliorer la résilience en matière de climat et d'eau, notamment par une gestion durable des ressources naturelles, une gouvernance intersectorielle renforcée et des mesures de circularité ;

5. *à améliorer le fonctionnement de son système scolaire et à assurer l'égalité des chances à l'école, notamment en adaptant l'enseignement aux besoins des élèves défavorisés ou issus de milieux linguistiques divers ;*

à remédier à l'inadéquation des compétences en renforçant l'apprentissage tout au long de la vie et en améliorant les politiques actives du marché du travail. »

4.2. Déficit public

La loi du 29 mars 2013 a 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.

Ces 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.

Avant l'entrée en vigueur, en 2024, de la réforme de la gouvernance européenne, la trajectoire budgétaire à suivre reposait sur un objectif à moyen terme fondé sur le solde structurel. Bien que ce

dernier ne constitue plus la pierre angulaire du cadre européen, il demeure la référence dans le cadre national.

Ainsi, d'après le projet de budget pluriannuel, « *il convient de souligner que le solde structurel conserve un rôle clé dans la détermination de la trajectoire budgétaire à respecter au niveau européen, telle qu'établie dans le Plan budgétaire et structurel à moyen terme, couvrant une période de cinq ans.*

Le solde structurel a pour finalité de déterminer le solde des Administrations publiques en 1) l'absence de toute répercussion liée au cycle économique et en 2) l'absence des mesures ponctuelles et temporaires. »

D'après l'article 1er du projet de loi 8801 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030, « l'objectif budgétaire à moyen terme est défini par référence au solde structurel des administrations publiques. Pour la période 2026 à 2030, 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 2026 à 2030 serait la suivante :

Tableau 30 : Evolution du solde structurel en % du PIB

	2026	2027	2028	2029	2030
Solde structurel (en % du PIB)	0,4%	0,6%	-0,1%	-0,3%	-0,5%

Sources chiffres : projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030

L'objectif budgétaire à moyen terme, fixé à +0,0% du PIB sur la période 2026 à 2030, serait respecté en 2026 et en 2027. En revanche, le solde structurel deviendrait déficitaire à partir de l'exercice 2028 et s'écarterait ainsi de l'objectif fixé.

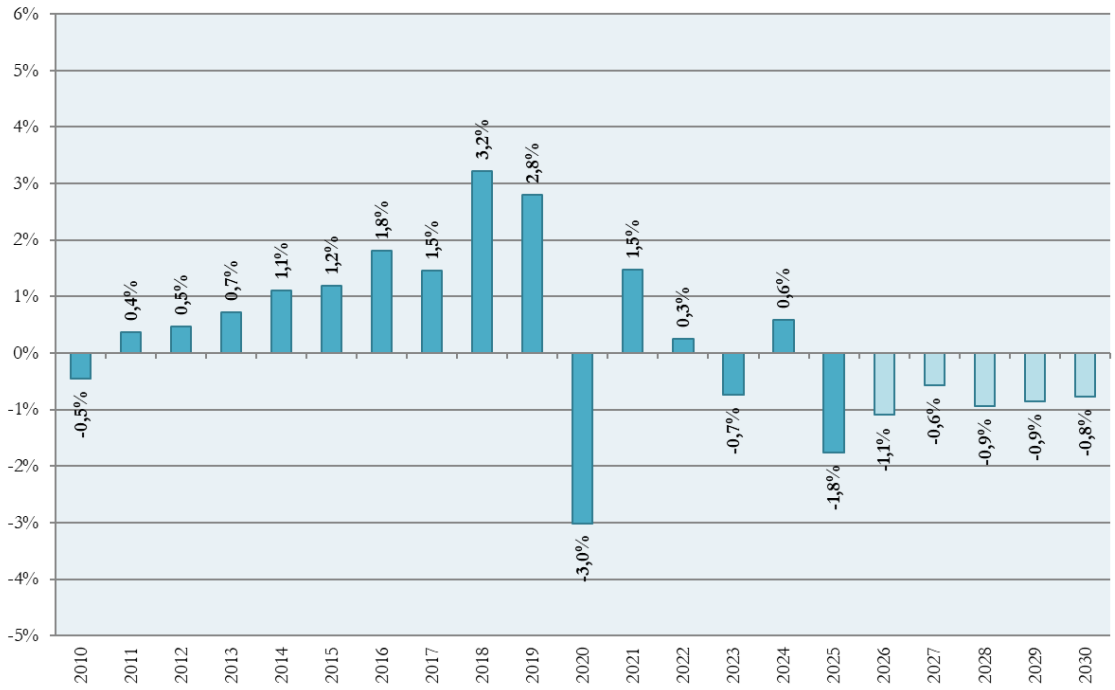
D'après le commentaire des articles du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle « *l'article 1er fixe l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) à +0,0% du PIB pour la période 2026-2030, conformément aux dispositions de l'article 3 de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.*

Cette fixation de l'OMT s'inscrit dans la continuité des lois de programmation antérieures, indépendamment du cadre de gouvernance économique réformée de l'Union européenne. La trajectoire budgétaire définie par la législation nationale reste conforme aux objectifs de stabilité des finances publiques et ne contrevient pas aux principes de ce nouveau cadre européen.

Le maintien de la fixation du niveau pour l'OMT, bien que la référence explicite au Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) soit désormais obsolète, reflète également la volonté de conserver une certaine discipline budgétaire, en attendant la révision du cadre budgétaire national. »

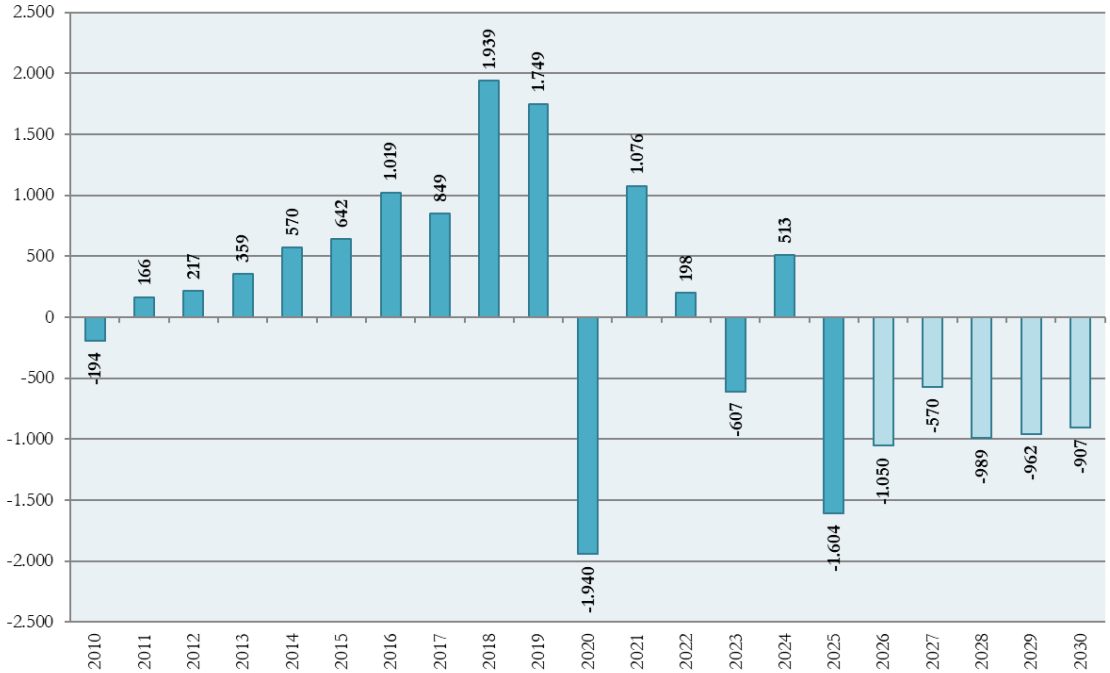
En ce qui concerne l'évolution de la situation financière de l'administration publique pour la période de 2010 à 2030, celle-ci est documentée par les deux graphiques suivants.

Graphique 31 : Solde de l'administration publique en % du PIB



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Graphique 32 : Solde de l'administration publique en millions d'euros



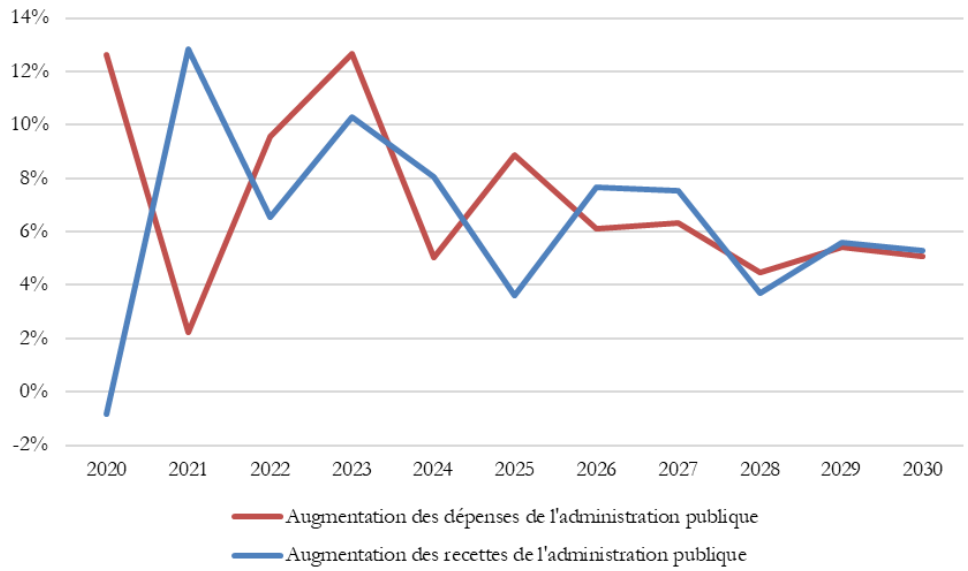
Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Après les résultats positifs notamment des exercices 2018 et 2019, la crise sanitaire avait conduit en 2020 à un déficit de l'administration publique de 1,9 milliards d'euros (-3,0% du PIB). Le redressement de 2021 n'a été que de courte durée et l'administration publique présente un résultat déficitaire de manière permanente à partir de l'exercice 2025. Le déficit pour 2025 atteint 1.604 millions d'euros (-1,8% du PIB) suivi d'un déficit estimé de 1.050 millions d'euros (-1,1% du PIB) en 2026 et d'un déficit de 570 millions d'euros au niveau du budget 2027. Par après, les déficits continueraient de s'accumuler (-989 millions d'euros en 2028, -962 millions d'euros en 2029 et -907 millions d'euros en 2030).

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 12,8% alors que les dépenses n'avaient augmenté que de 2,2% toujours par rapport à l'année précédente. Ensuite, les dépenses ont augmenté de nouveau plus rapidement que les recettes (+9,5% respectivement +12,7% en 2022 et en 2023 au niveau des dépenses par rapport à +6,5% respectivement +10,3% en 2022 et en 2023 au niveau des recettes). En 2024, les dépenses (+5,0%) ont progressé moins rapidement que les recettes (+8,0%). Or, cette situation favorable s'inverse de nouveau en 2025 avec une progression des dépenses de +8,9% par rapport à une croissance des recettes de +3,6%.

Pour les exercices 2026 et 2027 une amélioration est prévue avec une progression plus importante des recettes par rapport à celle des dépenses (+7,7% et +7,5% en 2026 et en 2027 au niveau des recettes par rapport à +6,1% et +6,3% en 2026 et en 2027 au niveau des dépenses). Par après, pour la période de 2028 à 2030 la progression des recettes et des dépenses devrait être similaire.

Graphique 33 : Augmentation annuelle des dépenses et des recettes de l'administration publique



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

4.2.1. Solde financier de l'administration publique et des sous-secteurs (2010-2030)

L'administration publique comprend trois sous-secteurs, à savoir l'administration centrale, les administrations locales et les administrations de la 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-secteurs qui la composent. La Cour des comptes présente ci-dessous les soldes de l'administration publique et des trois sous-administrations pour la période 2010 à 2030.

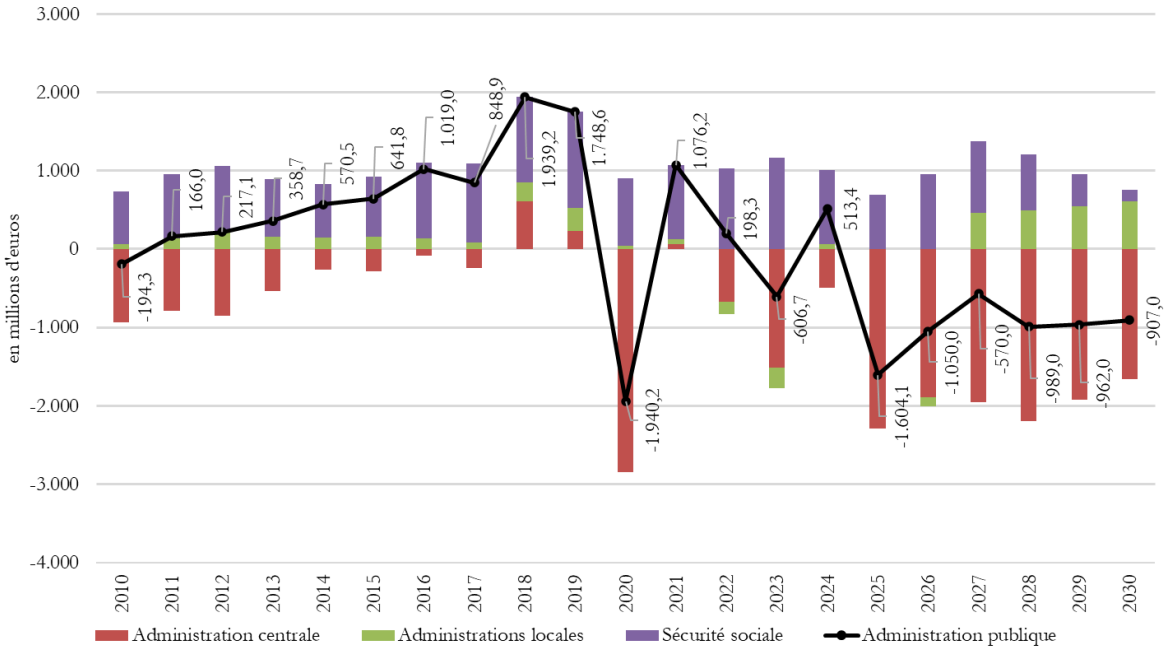
Tableau 34 : Soldes 2010-2030

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
2010	**-194,3**	**-0,5**	-934,2	-2,2	66,9	0,2	673,0	1,6
2011	**166,0**	**0,4**	-786,4	-1,8	134,3	0,3	818,2	1,8
2012	**217,1**	**0,5**	-846,6	-1,8	228,1	0,5	835,6	1,8
2013	**358,7**	**0,7**	-536,9	-1,1	160,0	0,3	735,6	1,5
2014	**570,5**	**1,1**	-263,6	-0,5	142,9	0,3	691,2	1,3
2015	**641,8**	**1,2**	-280,7	-0,5	159,5	0,3	762,9	1,4
2016	**1.019,0**	**1,8**	-80,1	-0,1	137,4	0,2	961,8	1,7
2017	**848,9**	**1,5**	-238,0	-0,4	81,4	0,1	1.005,5	1,7
2018	**1.939,2**	**3,2**	606,7	1,0	240,3	0,4	1.092,2	1,8
2019	**1.748,6**	**2,8**	231,0	0,4	297,6	0,5	1.220,1	2,0
2020	**-1.940,2**	**-3,0**	-2.844,8	-4,4	43,8	0,1	860,7	1,3
2021	**1.076,2**	**1,5**	60,1	0,1	61,0	0,1	955,1	1,3
2022	**198,3**	**0,3**	-668,1	-0,9	-159,3	-0,2	1.025,7	1,3
2023	**-606,7**	**-0,7**	-1.516,5	-1,8	-253,7	-0,3	1.163,5	1,4
2024	**513,4**	**0,6**	-489,5	-0,6	65,6	0,1	937,2	1,1
2025	**-1.604,1**	**-1,8**	-2.293,7	-2,5	4,4	0,0	685,2	0,8
2026	**-1.050,0**	**-1,1**	-1.890,0	-2,0	-112,0	-0,1	952,0	1,0
2027	**-570,0**	**-0,6**	-1.949,0	-1,9	459,0	0,5	920,0	0,9
2028	**-989,0**	**-0,9**	-2.193,0	-2,1	496,0	0,5	708,0	0,7
2029	**-962,0**	**-0,9**	-1.917,0	-1,7	546,0	0,5	409,0	0,4
2030	**-907,0**	**-0,8**	-1.662,0	-1,4	609,0	0,5	147,0	0,1

Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (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 35 : Evolution de la situation financière de l'administration publique 2010-2030



Sources chiffres : Statec, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (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 1.939,2 millions d'euros. La crise sanitaire a entraîné un déficit de 1.940,2 millions d'euros en 2020 au niveau de l'administration publique. Le redressement de 2021 a ensuite apporté un surplus de 1.076,2 millions d'euros pour l'administration publique suivi d'un résultat encore positif avec 198,3 millions d'euros en 2022. Par après, le solde de l'administration publique s'est dégradé en raison des mesures prises dans le cadre de la crise énergétique pour atteindre -606,7 millions d'euros en 2023. L'amélioration de 2024 (excédent de 513,4 millions d'euros) était essentiellement due au fort dynamisme des recettes et n'a été que de courte durée.

L'exercice 2025 est marqué par une détérioration de la situation affichant un déficit de 1.604,1 millions d'euros. Pour 2026 on s'attend à un déficit moins important atteignant 1.050 millions d'euros en raison d'un solde amélioré au niveau de la sécurité sociale. Pour 2027, le projet de budget prévoit une amélioration du solde de l'administration publique qui atteindrait un déficit de 570 millions d'euros. Ensuite, les estimations de la programmation financière pluriannuelle prévoient des déficits successifs au niveau de l'administration publique de l'ordre de -989 millions d'euros en 2028, de -962 millions d'euros en 2029 et de -907 millions d'euros en 2030.

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 quasiment toute la période de 2010 à 2030, à l'exception notamment des exercices 2018 et 2019. Le déficit cumulé de l'administration centrale de 2020 à 2030 atteint le montant de 17.363,5 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 1.163,5 millions d'euros en 2023 à seulement 147,0 millions d'euros à l'horizon 2030.

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

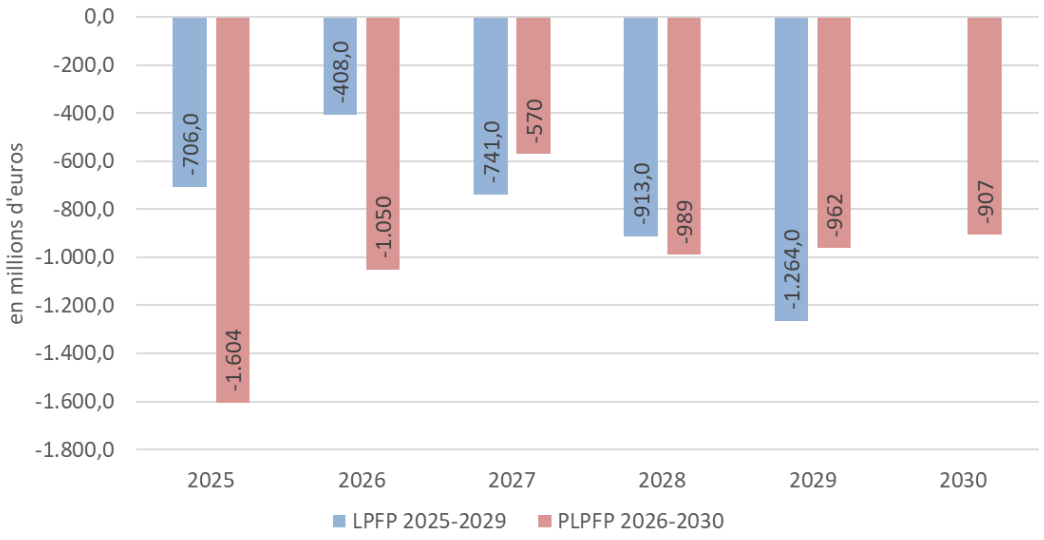
Le tableau et le graphique suivants comparent l'évolution des estimations du solde de l'administration publique au niveau du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026 à 2030 (PLPFP 2026-2030) par rapport à celle reprise au niveau de la loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025 à 2029 (LPFP 2025-2029).

Tableau 36 : Solde de l'administration publique (en millions d'euros)

Exercice	LPFP 2025-2029	PLPFP 2026-2030	Différence PLPFP 2026-2030 p.r. à LPFP 2025-2029
2025	**-706,0**	**-1.604,0**	-898,0
2026	**-408,0**	**-1.050,0**	-642,0
2027	**-741,0**	**-570,0**	171,0
2028	**-913,0**	**-989,0**	-76,0
2029	**-1.264,0**	**-962,0**	302,0
2030		**-907,0**	

Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 37 : Solde de l'administration publique (en millions d'euros)



Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

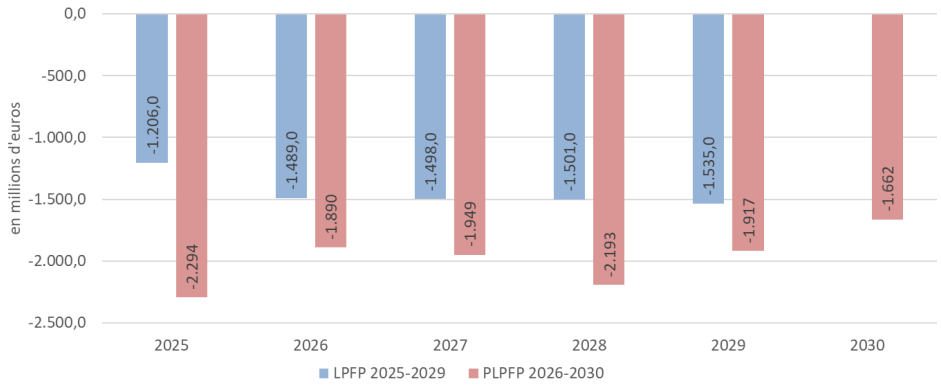
Par rapport à la LPFP 2025-2029, le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 prévoit une dégradation de la situation avec des déficits plus importants au niveau du solde de l'administration publique pour les exercices 2025, 2026 et 2028 et une amélioration de la situation pour les exercices 2027 et 2029.

Tableau 38 : Solde de l'administration centrale (en millions d'euros)

Exercice	LPFP 2025-2029	PLPFP 2026-2030	Différence PLPFP 2026-2030 p.r. à LPFP 2025-2029
2025	**-1.206,0**	**-2.293,7**	-1.088
2026	**-1.489,0**	**-1.890,0**	-401
2027	**-1.498,0**	**-1.949,0**	-451
2028	**-1.501,0**	**-2.193,0**	-692
2029	**-1.535,0**	**-1.917,0**	-382
2030		**-1.662,0**	

Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 39 : Solde de l'administration centrale (en millions d'euros)



Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

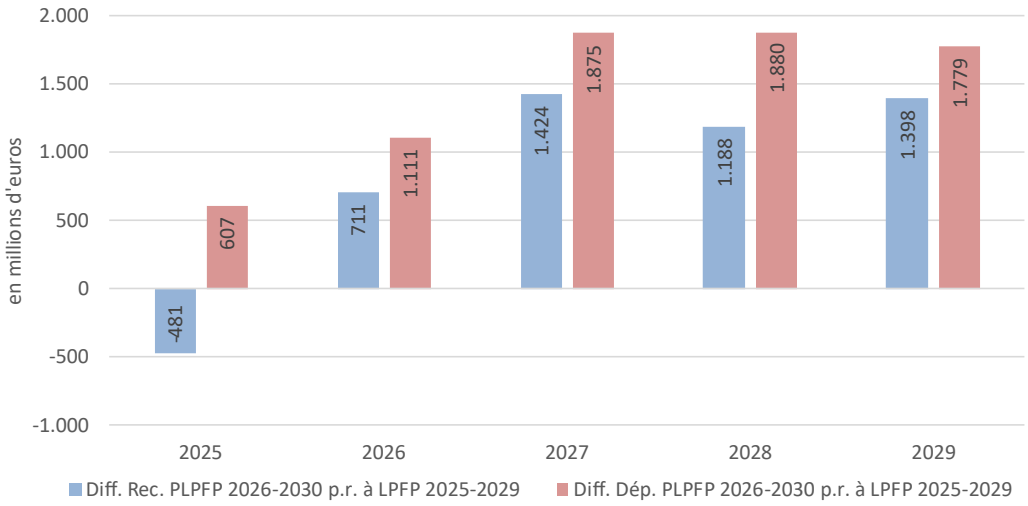
Les tableaux et graphiques précédents reprennent l'évolution des estimations du solde de l'administration centrale. Le déficit de l'administration centrale a été revu à la hausse sur toute la période. Cette révision du solde résulte d'une revue à la hausse des dépenses qui n'est que partiellement compensée par la révision à la hausse des recettes. D'après les explications du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle « les révisions des recettes relèvent notamment des reconsidérations macroéconomiques et de la prise en compte de la réforme fiscale alors que les mesures politiques prises dans le cadre du PAN pauvreté (plan d'action national) et l'augmentation du SSM (salaire social minimum) sont les facteurs générateurs principaux des révisions des dépenses. Le *Resilienzpak* a quant à lui un effet à la fois sur les recettes et sur les dépenses. »

Tableau 40 : Recettes et dépenses de l'administration centrale (en millions d'euros)

	Recettes			**Dépenses**		
Exercice	**LPFP 2025-2029**	**PLPFP 2026-2030**	Diff. PLPFP 2026-2030 p.r. à LPFP 2025-2029	**LPFP 2025-2029**	**PLPFP 2026-2030**	Diff. PLPFP 2026-2030 p.r. à LPFP 2025-2029
2025	**29.634**	**29.153**	-481	**30.840**	**31.447**	607
2026	**31.095**	**31.806**	711	**32.585**	**33.696**	1.111
2027	**32.510**	**33.934**	1.424	**34.008**	**35.883**	1.875
2028	**34.168**	**35.356**	1.188	**35.669**	**37.549**	1.880
2029	**35.909**	**37.307**	1.398	**37.445**	**39.224**	1.779
2030		**39.344**			**41.006**	

Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Graphique 41 : Différence au niveau des recettes et des dépenses de l'administration centrale (en millions d'euros)



Sources chiffres : loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, projet de programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

4.2.3. 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 42 : Soldes des transferts entre les différents sous-secteurs

	2021	2022	2023	2024	2025
Transferts de revenus de la propriété (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Administrations locales (solde)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sécurité sociale (solde)	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0
Transferts courants (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-6.777,3	-7.596,8	-8.063,7	-8.867,6	-8.989,6
Administrations locales (solde)	1.567,2	1.769,1	1.908,2	2.082,3	2.169,5
Sécurité sociale (solde)	5.210,1	5.827,7	6.155,5	6.785,3	6.820,1
Transferts en capital (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-123,5	-178,5	-184,5	-186,9	-306,6

	2021	2022	2023	2024	2025
Administrations locales (solde)	189,3	236,6	216,8	212,1	316,5
Sécurité sociale (solde)	-65,8	-58,1	-32,3	-25,2	-9,8

Total des transferts (en millions d'euros)					
Administration centrale (solde)	-6.901,1	-7.775,5	-8.248,3	-9.054,6	-9.296,3
Administrations locales (solde)	1.756,5	2.005,7	2.124,9	2.294,4	2.486,0
Sécurité sociale (solde)	5.144,6	5.769,7	6.123,3	6.760,2	6.810,3

Source chiffres : Statec (octobre 2026) (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau qu'en 2025, 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 :

- 73,3% (6.810,3 millions d'euros) à destination de la sécurité sociale ;
- 26,7% (2.486,0 millions d'euros) à destination des administrations locales.

La Cour entend mettre en évidence les transferts vers la sécurité sociale sur base des dispositions de la législation relative à 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 2025, la sécurité sociale bénéficie de transferts à hauteur de 6.810,3 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	2.708,1 millions d'euros
Assurance maladie - maternité - dépendance - Caisse nationale de santé	2.338,0 millions d'euros
Caisse pour l'avenir des enfants	1.460,0 millions d'euros

4.3. Dette publique par sous-secteur

Il convient de rappeler que 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.

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.

Pour les années 2021 à 2025, l'évolution de la dette publique par sous-secteur se présente comme suit :

Tableau 43 : Evolution de la dette publique par sous-secteur

(en millions d'euros)	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Administration centrale	16.893,3	18.205,4	19.003,1	21.046,6	22.047,2
Administrations locales	883,3	928,3	1.188,2	1.485,4	1.575,9
Administrations de la sécurité sociale	-106,3	-0,2	92,4	110,5	125,7
Dette consolidée de l'administration publique	**17.670,2**	**19.133,5**	**20.283,6**	**22.642,6**	**23.748,9**

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 reste 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 2026-2030. Ces déficits récurrents de l'administration centrale mènent inévitablement à une hausse de la dette publique.

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

Tableau 44 : Evolution prévisionnelle des différentes composantes de la dette publique

(en millions d'euros)	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Administration centrale	**26.221**	**27.471**	**28.962**	**30.312**	**31.812**
Dette gérée par la Trésorerie de l'Etat	24.209	25.459	26.950	28.300	29.800
Etablissements publics	560	560	560	560	560
PPP	589	589	589	589	589
EFSF	489	489	489	489	489
Autres	373	373	373	373	373
Administrations locales	**1.769**	**1.769**	**1.769**	**1.769**	**1.769**
Administrations de la sécurité sociale	**120**	**120**	**120**	**120**	**120**

Source chiffres : PLPFP 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

A la fin de l'exercice 2026, la dette de l'administration centrale devrait s'établir à 26,2 milliards d'euros, soit une augmentation de 4,2 milliards d'euros par rapport à son niveau observé à la fin de l'exercice 2025.

Au cours de l'année 2026, l'Etat luxembourgeois a procédé à l'émission d'un emprunt obligataire d'un montant de 2,5 milliards d'euros, assorti d'une maturité de dix ans, ainsi que d'un Defence Bond d'un montant de 150 millions d'euros et d'une maturité de trois ans.

En octobre 2026, la Trésorerie de l'Etat a en outre émis une obligation de référence d'un montant de 1,7 milliard d'euros, assortie d'une maturité de dix ans et reposant sur la technologie des registres distribués (blockchain/DLT). Cette émission est notamment destinée à refinancer l'emprunt de même montant arrivant à échéance en novembre 2026. Son effet sur l'encours de la dette est globalement neutre.

Par ailleurs, les projections budgétaires pluriannuelles prévoient une nouvelle émission pour un montant net de 1,3 milliard d'euros d'ici la fin de l'année. Cette opération vise à renforcer le coussin de liquidités de la Trésorerie de l'Etat dans un contexte marqué par une tendance haussière des taux d'intérêt.

D'après le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030, *« les prévisions concernant l'évolution de la dette publique sur la période 2027-2030 reposent sur une imputation des émissions nettes prévues par la Trésorerie de l'Etat et tiennent compte des liquidités disponibles, des déficits prévisionnels à financer ainsi que des opérations de refinancement de la dette venant à échéance. En ligne avec l'approche établie, les composantes autres que la dette de l'Etat central - soit la dette des établissements publics (560 millions d'euros), les garanties liées aux PPP (589 millions d'euros), la dette au*

titre de l'EFSF (489 millions d'euros) ainsi que les autres éléments de dette (373 millions EUR) - sont maintenues à leur niveau estimé pour fin 2026 tout au long de l'horizon de prévision. (…)

La trajectoire de la dette suppose l'absence de recettes ou de dépenses majeures liées à des cessions ou des prises de participations par l'Etat. »

L'endettement des autres sous-secteurs étant maintenu à son niveau estimé à la fin de l'exercice 2026, la Cour concentre son analyse sur l'évolution prévisionnelle de la dette de l'administration centrale. Selon les prévisions retenues dans le projet de loi n° 8801 relatif à la programmation financière pluriannuelle, l'encours de la dette de l'administration centrale augmenterait de 9.765 millions d'euros entre 2025 et 2030, soit une hausse de 44,3%.

La Cour tient à relever que, contrairement aux années précédentes, les prévisions relatives à l'évolution de la dette publique ne reposent plus sur une imputation mécanique des déficits prévisionnels de l'administration centrale à l'encours de la dette publique.

Dans le tableau ci-après, la Cour compare les déficits prévisionnels de l'administration centrale avec le produit d'emprunts nouveaux inscrit à l'article 99.00.96.000 du programme pluriannuel des recettes et des dépenses pour la période 2026-2030.

Tableau 45 : Comparaison des déficits de l'administration centrale avec le produit d'emprunts nouveaux

(en millions d'euros)	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**
Déficit de l'administration centrale	1.949	2.193	1.917	1.662
Produit d'emprunts nouveaux (art. 99.00.96.000)	1.250	1.491	1.350	1.500
Différence	699	702	567	162
Différence cumulée	699	1.401	1.968	2.130

Source chiffres : PLPFP 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort de cette comparaison que les déficits prévisionnels de l'administration centrale ne seraient couverts qu'en partie par le recours à des emprunts nouveaux. L'écart entre les déficits prévus et le produit d'emprunts nouveaux atteindrait ainsi 699 millions d'euros en 2027 et se creuserait progressivement pour représenter un montant cumulé de 2.130 millions d'euros à l'horizon 2030.

Dans ce contexte, la Cour s'interroge sur les modalités de financement de la part résiduelle des déficits qui ne serait pas couverte par l'émission d'emprunts nouveaux. Elle tient à relever que la trajectoire de la dette repose sur l'absence de recettes significatives issues de cessions de participations de l'Etat et que le coussin de liquidités de la Trésorerie de l'Etat ne permet pas de couvrir l'écart cumulé entre les déficits prévus et le produit d'emprunts nouveaux sur la période 2027-2030.

A titre de comparaison, sous l'hypothèse d'une imputation mécanique des déficits prévisionnels de l'administration centrale à l'encours de la dette publique, la dette publique consolidée s'établirait à 32,3 milliards d'euros en 2028, soit 30,4% du PIB. Le seuil de 30% du PIB serait ainsi dépassé dès 2028.

Finalement, le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 indique qu'« *afin d'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 2025, la réserve de compensation du régime général d'assurance pension, y inclus le fonds de roulement, a atteint environ 30,6 milliards d'euros, soit 32,6% du PIB. S'y ajoutent les participations détenues par l'Etat, dont celles dans des sociétés cotées en bourse d'une valeur d'environ 2,3 milliards d'euros, soit 2,5% du PIB (au 31.08.2026) et les avoirs d'environ 920 millions d'euros, soit 1,0% du PIB (au 30.06.2026) du Fonds souverain intergénérationnel. »

La Cour tient toutefois à rappeler que les revenus générés par la plupart de ces actifs sont affectés à des objectifs spécifiques. Ainsi, les avoirs de la réserve de compensation sont destinés à assurer la pérennité du régime général de pension.

Les revenus du Fonds souverain intergénérationnel ne peuvent contribuer au bien-être des générations futures que dans les conditions et limites prévues par la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir - première partie (2015). En vertu de cette loi, le gouvernement en Conseil peut décider, au plus tôt vingt ans après la constitution du Fonds, ou lorsque ses avoirs dépassent 1.000 millions d'euros, d'affecter au budget de l'Etat jusqu'à 50% des revenus générés par le Fonds au cours de l'exercice précédent. Vu que ces conditions ne sont actuellement pas remplies, les revenus du Fonds ne sont pas disponibles pour le financement de dépenses publiques.

En outre, les participations de l'Etat dans le capital de sociétés commerciales ou non-commerciales ont principalement été acquises pour répondre à des considérations d'ordre stratégique, économique ou social.

Au vu de ce qui précède, ces actifs détenus par les administrations publiques ne sauraient être considérés comme des ressources disponibles pour compenser les déficits de l'administration centrale.

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

5.1. 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 2027 par rapport au compte général provisoire de 2025 et au budget définitif de l'exercice 2026.

Tableau 46 : Evolution du projet de budget 2027 selon la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

	2025 Compte général (euros)	2026 Budget définitif (euros)	2027 Projet de budget (euros)	Variation			
				2025/2027		2026/2027	
				(euros)	(%)	(euros)	(%)
Recettes courantes	25.564.709.381	26.875.821.633	29.898.729.313	4.334.019.932	16,95%	3.022.907.680	11,25%
Recettes en capital	137.277.496	148.150.200	168.150.200	30.872.704	22,49%	20.000.000	13,50%
Dépenses courantes	24.033.525.820	25.799.872.471	28.315.139.912	4.281.614.092	17,82%	2.515.267.441	9,75%
Dépenses en capital	3.821.613.391	4.283.377.173	4.642.089.226	820.475.835	21,47%	358.712.053	8,37%
Solde (hors opérations financières)	**-2.153.152.334**	**-3.059.277.811**	**-2.890.349.625**	**-737.197.291**		**168.928.186**	
Recettes des opérations financières	3.125.214.960	3.200.250.600	3.250.200.700	124.985.740	4,00%	49.950.100	1,56%
Dépenses des opérations financières	2.154.615.399	1.852.606.296	2.119.081.884	-35.533.515	-1,65%	266.475.588	14,38%
Solde des opérations financières	**970.599.561**	**1.347.644.304**	**1.131.118.816**	**160.519.255**		**-216.525.488**	
Solde des recettes et dépenses	**-1.182.552.773**	**-1.711.633.507**	**-1.759.230.809**	**-576.678.036**		**-47.597.302**	

Source chiffres : projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour l'exercice 2027, les dépenses courantes devraient progresser de 9,7% (augmentation de 2.515,3 millions d'euros) par rapport au budget définitif de 2026, alors que les recettes courantes augmenteraient plus rapidement (+11,2%, soit +3.022,9 millions d'euros) sur la même période. Les dépenses en capital devraient augmenter de 8,4% (358,7 millions d'euros).

Le déficit prévu en 2027 pour le budget courant et en capital atteint 2.890,3 millions d'euros. En y incluant le résultat des opérations financières, ce déficit est ramené à 1.759,2 millions d'euros en 2027.

Le budget pour ordre a été remplacé par un nouveau dispositif dénommé « budget pour compte de tiers » intégré directement au budget de l'Etat et reposant sur un équilibre pluriannuel plus fidèle à la réalité économique.

	2025 Compte général (euros)	2026 Budget définitif (euros)	2027 Projet de budget (euros)	Variation			
				2025/2027		2026/2027	
				(euros)	(%)	(euros)	(%)
Recettes pour compte de tiers	9.616.999.447	11.421.750.645	11.548.251.048	1.931.251.601	20,08%	126.500.403	1,11%
Dépenses pour compte de tiers	9.592.300.558	11.421.751.645	11.550.234.028	1.957.933.470	20,41%	128.482.383	1,12%
Solde des opérations pour compte de tiers	**24.698.889**	**-1.000**	**-1.982.980**	**-26.681.869**		**-1.981.980**	

Source chiffres : projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

En regroupant ensuite le solde des recettes et dépenses et le solde des opérations pour compte de tiers, on obtient le solde général suivant :

	2025 Compte général (euros)	2026 Budget définitif (euros)	2027 Projet de budget (euros)	Variation			
				2025/2027		2026/2027	
				(euros)		(euros)	
Solde général	**-1.157.853.884**	**-1.711.634.507**	**-1.761.213.789**	**-603.359.905**		**-49.579.282**	

Source chiffres : projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

5.2. Impact budgétaire des mesures du « Resilienzpak »

Depuis le mois de février 2026, la situation géopolitique au Moyen-Orient, et plus particulièrement l'interruption du trafic maritime dans le détroit d'Ormuz, a fortement perturbé les chaînes d'approvisionnement ainsi que les marchés énergétiques internationaux. Cette situation s'est traduite par une hausse significative des prix de l'énergie, notamment du pétrole et de ses produits dérivés.

Face au risque d'une dégradation de la situation macroéconomique du Luxembourg, caractérisée par un ralentissement de la croissance économique, une hausse de l'inflation et une augmentation du taux de chômage, les autorités ont convoqué le Comité de coordination tripartite afin d'examiner les principaux défis économiques et sociaux auxquels le pays est confronté. Une

inflation plus prononcée entraîne en effet une érosion du pouvoir d'achat des ménages ainsi qu'une augmentation des coûts supportés par les entreprises.

A l'issue de quatre réunions tenues entre le 12 mai et le 4 juin 2026, un accord dénommé « Resilienzpak » a été conclu. Celui-ci regroupe un ensemble de mesures destinées à atténuer les effets de la crise énergétique internationale. Ce paquet repose sur trois piliers complémentaires visant à renforcer le pouvoir d'achat et à freiner l'inflation, à soutenir l'emploi et l'économie ainsi qu'à promouvoir la transition énergétique.

Compte tenu de la persistance d'une forte volatilité de la situation géopolitique et des marchés énergétiques internationaux, du rôle joué par les aides énergétiques dans l'atténuation du choc inflationniste et de l'échéance, à la fin de l'année 2026, des mesures destinées à freiner la hausse des prix de l'énergie, le Comité de suivi tripartite s'est réuni à deux reprises, les 20 et 29 octobre 2026. A l'issue de la réunion du 29 octobre 2026, un avenant à l'accord « Resilienzpak » du 8 juin 2026 a été conclu afin de prolonger certaines mesures de soutien énergétique. Les aides à l'électricité, au gaz et au mazout seront ainsi maintenues tout au long de l'année 2027, tandis que le soutien aux carburants prendra fin en février 2027. Selon le gouvernement, cet avenant devrait permettre de limiter le déclenchement de l'indexation à une tranche indiciaire par an en 2027 et en 2028.

Le tableau ci-dessous présente l'impact budgétaire prévisionnel des mesures prévues dans le cadre du « Resilienzpak ».

Tableau 47 : Impact budgétaire des mesures du « Resilienzpak »

(en millions d'euros)	2026	2027
Mesures destinées à freiner la hausse des prix énergétiques, comprenant une baisse de 4 centimes d'euro TTC / kWh (électricité) pour les ménages, 5 centimes d'euro TTC / litre sur les carburants (essence et diesel), 15 centimes d'euro TTC / litre sur le gasoil de chauffage pour les ménages et 15 centimes d'euro TTC / m^3 sur le gaz pour les ménages	60	150[37]
Crédit d'impôt conjoncture du 1er juin au 31 décembre 2026 et adaptation du barème à hauteur d'une tranche indiciaire en 2027	70	120
Augmentation du salaire social minimum (ajustement et crédit d'impôt salaire social minimum)	-	120
Suppression de la limite d'âge de 40 ans pour le doublement des cotisations d'épargne-logement déductibles fiscalement	-	10
Aides ciblées en faveur des entreprises particulièrement exposées	40	-
Aides ciblées en faveur de l'agriculture	5	-

37 Présentation du Premier ministre de l'avenant au « Resilienzpak 2026 » du 30 octobre 2026

(en millions d'euros)	2026	2027
Augmentation des aides financières en faveur de la transition énergétique (augmentation temporaire des aides financières pour les pompes à chaleur, pour le conseil en énergie et l'assainissement énergétique, ainsi que l'introduction anticipée du leasing social)	5	2,5
Total	**180**	**402,5**

Sources chiffres : présentation du ministère des Finances « Resilienzpak 2026, Entlaaschtung & *budgetären Impakt » du 9 juin 2026 et présentation du Premier ministre de l'avenant au « Resilienzpak 2026 » du 30 octobre 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes*

Il ressort de ce tableau que le coût du « Resilienzpak » est estimé à 180 millions d'euros pour l'exercice 2026 et à 402,5 millions d'euros pour l'exercice 2027, soit un coût cumulé de 582,5 millions d'euros.

A ce montant s'ajoute le déchet fiscal résultant du doublement du montant maximal du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée au taux super-réduit, porté de 50.000 euros à 100.000 euros afin de tenir compte de l'évolution des prix depuis sa dernière adaptation. Il y a toutefois lieu de relever que l'incidence budgétaire de cette mesure n'a pas été chiffrée par le ministère des Finances et que la Commission européenne n'a pas encore marqué son accord.

Hormis les quatre mesures destinées à freiner la hausse des prix énergétiques, seule l'augmentation temporaire des aides financières en faveur de la transition énergétique a, à ce stade, été mise en œuvre.

Par ailleurs, la Cour tient à rappeler que plusieurs mesures prévues dans le cadre du « Resilienzpak », notamment le crédit d'impôt conjoncture, l'augmentation du salaire social minimum, ainsi que les aides ciblées en faveur des entreprises et du secteur agricole, se trouvent encore au stade de la procédure législative.

La Cour invite le gouvernement à présenter, lors du dépôt des futurs projets de budget et des projets de loi portant règlement du compte général de l'Etat, l'incidence budgétaire des différentes mesures annoncées ainsi qu'une évaluation chiffrée exhaustive de chacune d'entre elles.

Ce constat vaut également pour le paquet de relance « Entlaaschtungs-Pak » présenté par le ministre des Finances en 2024 en vue d'accroître le pouvoir d'achat des ménages, de renforcer la compétitivité des entreprises, de soutenir l'activité économique et de favoriser la croissance.

Selon les estimations figurant dans le projet de budget pour l'exercice 2025, le déchet fiscal résultant de la mise en œuvre de l'« Entlaaschtungs-Pak » devrait s'élever à 498 millions d'euros en 2026, à 535 millions d'euros en 2027 et à 536 millions d'euros en 2028.

Dès lors, eu égard à l'importance de l'incidence budgétaire de ce paquet de mesures, il apparaît opportun que sa mise en œuvre fasse l'objet d'un suivi régulier. A cet effet, la Cour invite le gouvernement à procéder à une évaluation chiffrée exhaustive du déchet fiscal engendré par l'« Entlaaschtungs-Pak » lors de la présentation des projets de budget ainsi que des projets de loi portant règlement du compte général de l'Etat.

5.3. Analyse du budget des recettes

Dans ce qui suit, la Cour examine dans un premier temps le contexte macroéconomique, qui détermine en majeure partie le niveau des recettes budgétaires, suivi de l'analyse de l'évolution des recettes inscrites au budget.

5.3.1. Contexte macroéconomique

5.3.1.1. Remarque préliminaire

Selon le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2027 (p. 17), « l'extension régionale du conflit au Proche et au Moyen-Orient, qui s'ajoute à la guerre persistante en Ukraine, accroît les tensions sur les marchés de l'énergie et nourrit l'incertitude économique. Ces crises, aux frontières orientales et méridionales de l'Europe, ravivent les enjeux de sécurité du continent. Parallèlement, l'affaiblissement du multilatéralisme, les évolutions démographiques, l'intensification des risques climatiques et les transformations liées à l'essor de l'intelligence artificielle exercent une pression sur la soutenabilité des finances publiques et la résilience des économies européennes et mondiales ».

Dès lors, la politique budgétaire du Luxembourg s'inscrit dans un contexte international exacerbé par des tensions géopolitiques et économiques persistantes.

Au sujet du conflit au Moyen-Orient, le Statec relève dans sa note de conjoncture 1-2026 que « le choc énergétique qui en découle est venu raviver le spectre d'une crise inflationniste laissant présager une réponse des banques centrales plus ou moins fortes en fonction de l'ampleur du choc inflationniste »[38].

En effet, le relèvement successif des taux d'intérêts directeurs amorcé à l'été 2026 (juin et septembre) marque la fin de l'assouplissement de la politique monétaire menée par la Banque centrale européenne (BCE) depuis juin 2024 (huit baisses consécutives des taux d'intérêts directeurs entre juin 2024 et juin 2025).

38 Statec: Note de conjoncture 1-2026 – page 4.

Portée par le rebond des prix des produits pétroliers en raison du conflit en Iran, l'inflation s'est accélérée pour atteindre 2,9% en septembre contre 1,5% en août 2026[39]. Pour mémoire, les pressions inflationnistes observées en 2022 (+6,3%) et 2023 (+3,7%), à la suite de la crise énergétique déclenchée par le conflit en Ukraine, s'étaient nettement résorbées au cours des années 2024 (+2,1%) et 2025 (+2,3%)[40].

5.3.1.2. Cadre fiscal national

En ce qui concerne la politique fiscale du gouvernement luxembourgeois, le projet de budget pour l'exercice 2027 relève que « face à un environnement géopolitique instable et géoéconomique complexe, les priorités politiques du département sont le renforcement du pouvoir d'achat des citoyens, l'amélioration de la compétitivité des entreprises ainsi que la promotion d'une croissance durable et inclusive, avec une attention particulière portée à la reprise du secteur de la construction, au développement de la place financière et au soutien des PME »[41].

Il est également précisé que « ces priorités s'inscrivent dans une perspective de stabilité économique et de cohésion sociale, tout en garantissant la soutenabilité des finances publiques à moyen et à long terme »[42].

En outre, le projet de budget met notamment en avant « la mise en œuvre des mesures fiscales prévues par l'accord de coalition, les travaux relatifs à l'imposition individuelle, avec pour objectif l'introduction, à partir de 2028, d'un système fiscal fondé sur une classe unique d'imposition » ainsi que « l'implémentation du Pilier 2 relatif à la taxation minimale effective »[43].

5.3.1.3. Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 3 juillet 2026 relatives aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire du Luxembourg[44]

Selon le Conseil de l'Union européenne, « le Luxembourg reste exposé aux risques de planification fiscale agressive liés à son rôle de plateforme financière majeure accueillant de nombreux groupes multinationaux et des stocks d'investissements transfrontières importants. Le Luxembourg a transposé la législation de l'Union européenne en la matière, y compris la directive (UE) 2022/2523 du Conseil (la « directive sur le pilier 2 »), ainsi que des mesures supplémentaires au niveau national, tandis que le champ d'application du pilier 2 est limité aux grandes entités dont le chiffre d'affaires annuel est d'au moins 750 000 000 EUR. Plus précisément, le Luxembourg a introduit une règle de non-déductibilité pour les paiements

39 Statec: Conjoncture Flash – octobre 2026.
40 Statec: Actualités Inflation au 07.10.2026.
41 Projet de loi n°8800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 – page 49.
42 Projet de loi n°8800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 – page 49.
43 Projet de loi n°8800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 – page 49.
44 Conseil de l'Union européenne : recommandation relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire du Luxembourg - document 11128/26.

d'intérêts et de redevances. Cependant, le champ d'application de cette mesure, qui s'applique aux pays et territoires figurant sur la liste de l'Union européenne des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, est limité ».

Dans ce contexte, le Conseil de l'Union européenne recommande au Luxembourg de « (…) prendre de nouvelles mesures pour lutter efficacement contre la planification fiscale agressive, notamment en veillant à imposer suffisamment les paiements sortants d'intérêts et de redevances vers des pays et territoires à fiscalité faible ou nulle », en 2026 et 2027.

5.3.2. Evolution des recettes budgétaires

Le total des recettes budgétaires (hors compte de tiers) se compose des recettes courantes et en capital ainsi que des recettes pour opérations financières. Les recettes courantes et en capital comprennent les impôts directs, les impôts indirects et d'autres recettes telles que les droits de succession et les dividendes provenant des participations de l'Etat dans le capital de sociétés de droit privé et de droit public.

Ces recettes sont établies et recouvrées par les trois administrations fiscales, à savoir l'Administration des contributions directes (ci-après « ACD »), l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (ci-après « AED ») et l'Administration des douanes et accises (ci-après « ADA »).

Dans sa note de conjoncture 1-2026, le Statec prévoit que « le PIB progresserait de 1,2% en 2026 et 1,9% en 2027, contre 1,7% et 2,1% prévus à l'automne dernier. La révision à la baisse, particulièrement marquée pour 2026, reflète la détérioration attendue de la demande étrangère adressée au Luxembourg. La reprise en 2026 resterait surtout portée par le secteur non marchand et le secteur financier, le relais des autres branches n'intervenant de manière significative qu'en 2027 » [45].

Il importe de relever que les prévisions macroéconomiques retenues dans le projet de budget 2027 sont conformes à celles anticipées dans la note de conjoncture 1-2026 publiée en juin 2026.

45 Statec: Note de conjoncture 1-2026 – page 17.

Tableau 48 : Evolution des recettes budgétaires

Regroupement des recettes	Compte général 2025		Compte prévisionnel 2026		Projet de budget 2027	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Impôts directs	14.364,8	49,8%	15.573,1	50,0%	17.517,0	52,6%
Impôts indirects	10.149,4	35,2%	10.732,1	34,5%	11.460,1	34,4%
Autres recettes	1.187,8	4,1%	1.634,6	5,2%	1.089,8	3,3%
Recettes courantes et en capital (1)	**25.702,0**	**89,2%**	**27.939,9**	**89,7%**	**30.066,9**	**90,2%**
Recettes pour opérations financières (2)	**3.125,2**	**10,8%**	**3.200,3**	**10,3%**	**3.250,2**	**9,8%**
Recettes budgétaires totales (1) + (2)	**28.827,2**	**100,0%**	**31.140,1**	**100,0%**	**33.317,1**	**100%**

Sources chiffres : projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Regroupement des recettes	Compte général 2025	Compte prévisionnel 2026	Projet de budget 2027
	en millions d'euros	en millions d'euros	en millions d'euros
Recettes pour compte de tiers	**9.617,0**	**11.582,1**	**11.548,3**

Sources chiffres : projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 49 : Variation des recettes budgétaires

Regroupement des recettes	Variation 2025 / 2027		Variation 2026 / 2027	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Impôts directs	3.152,2	21,9%	1.943,9	12,5%
Impôts indirects	1.310,7	12,9%	728,0	6,8%
Autres recettes	-98,0	-8,3%	-544,8	-33,3%
Recettes courantes et en capital (1)	**4.364,9**	**17,0%**	**2.127,0**	**7,6%**
Recettes pour opérations financières (2)	**125,0**	**4,0%**	**49,9**	**1,6%**
Recettes budgétaires totales (1) + (2)	**4.489,9**	**15,6%**	**2.177,0**	**7,0%**

Sources chiffres : projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Regroupement des recettes	Variation 2025 / 2027		Variation 2026 / 2027	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Recettes pour compte de tiers	**1.931,3**	**20,1%**	**-33,8**	**-0,3%**

Sources chiffres : projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Au vu des chiffres présentés, le projet de budget 2027 prévoit un total des recettes budgétaires (hors recettes pour compte de tiers) de 33.317,1 millions d'euros pour l'exercice 2027, soit une progression de 7,0% (2.177,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (31.140,1 millions d'euros).

Les recettes courantes et en capital devraient atteindre 30.066,9 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse de 7,6% (2.127,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (27.939,9 millions d'euros). Ces recettes se composent des impôts directs à raison de 17.517,0 millions d'euros, des impôts indirects à hauteur de 11.460,1 millions d'euros et d'autres recettes s'élevant à 1.089,8 millions d'euros.

Les recettes pour opérations financières devraient s'élever à 3.250,2 millions d'euros, soit une quasi-stagnation par rapport au compte prévisionnel 2026 (3.200,3 millions d'euros). Elles comprennent notamment le produit d'emprunts nouveaux (1.250,0 millions d'euros) ainsi

que le produit d'emprunts nouveaux pour le refinancement de la dette publique (2.000,0 millions d'euros).

Les recettes pour compte de tiers devraient quant à elles se chiffrer à 11.548,3 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 0,3% (-33,8 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (11.582,1 millions d'euros).

5.3.2.1. Impôts directs

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de l'impôt direct 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 la méthode SEC 2010. Il résume l'évolution des principales recettes provenant des impôts directs entre 2025 et 2027.

Tableau 50 : Evolution des impôts directs

(en millions d'euros)	Compte général 2025	Budget voté 2026	Compte prévisionnel 2026	Projet de budget 2027	Variation CG 2025 / PB 2027	Variation CP 2026/ PB 2027
Impôt sur le revenu des collectivités	3.570,5	3.430,0	3.800,0	4.750,0	33,0%	25,0%
Impôt minimum Pilier 2	0,0	80,0	240,0	200,0	/	-16,7%
Impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette	1.245,8	1.360,0	1.330,0	1.450,0	16,4%	9,0%
Impôt retenu sur les traitements et salaires	6.625,3	7.180,0	7.180,0	7.700,0	16,2%	7,2%
Impôt retenu sur les revenus de capitaux	808,3	880,0	880,0	1.050,0	29,9%	19,3%
Impôt sur la fortune	984,9	1.040,0	1.000,0	1.070,0	8,6%	7,0%
Autres impôts directs	1.130,1	1.167,7	1.143,2	1.297,0	14,8%	13,5%
Total	**14.364,8**	**15.137,6**	**15.573,1**	**17.517,0**	**21,9%**	**12,5%**
Impôt commercial communal	1.760,2	1.660,0	1.820,0	2.280,0	29,5%	25,3%
Produit de la contribution dépendance	49,1	55,0	55,0	55,0	12,0%	0,0%
Total (recettes pour compte de tiers)	**1.809,3**	**1.715,0**	**1.875,0**	**2.335,0**	**29,1%**	**24,5%**

Sources : Administration des contributions directes, projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Selon le compte prévisionnel 2026, les recettes fiscales issues des impôts directs devraient atteindre 15.573,1 millions d'euros, soit un excédent de 2,9% (435,5 millions d'euros) par rapport au budget voté (15.137,6 millions d'euros) et une progression de 8,4% (1.208,3 millions d'euros) par rapport à l'année 2025 (14.364,8 millions d'euros).

Selon les prévisions budgétaires 2027, les recettes fiscales sont évaluées à 17.517,0 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 12,5% (1.943,9 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (15.573,1 millions d'euros) et une augmentation substantielle de 21,9% (3.152,2 millions d'euros) par rapport au compte 2025 (14.364,8 millions d'euros).

Le produit à encaisser au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) devrait se chiffrer à 4.750,0 millions d'euros, soit une progression substantielle de 25,0% (950,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (3.800,0 millions d'euros) et une hausse prononcée de 33,0% (1.179,5 millions d'euros) par rapport au compte 2025 (3.570,5 millions d'euros).

L'impôt minimum Pilier 2, introduit en 2026, vise à garantir une imposition minimale effective de 15,0% sur les bénéfices des groupes d'entreprises multinationales et des groupes nationaux de grande envergure. Les recettes de cet impôt sont estimées à 200,0 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 16,7% (-40,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (240,0 millions d'euros).

L'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (IRPP) devrait atteindre 1.450,0 millions d'euros, soit une hausse de 9,0% (120,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (1.330,0 millions d'euros) et une progression notable de 16,4% (204,2 millions d'euros) par rapport au compte 2025 (1.245,8 millions d'euros).

Les recettes de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) sont estimées à 7.700,0 millions d'euros, soit une hausse de 7,2% (520,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (7.180,0 millions d'euros) et une hausse notable de 16,2% (1.074,7 millions d'euros) par rapport au compte de 2025 (6.625,3 millions d'euros).

L'impôt retenu sur les revenus de capitaux (IRCAP) devrait se chiffrer à 1.050,0 millions d'euros, soit une progression soutenue de 19,3% (170,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (880,0 millions d'euros) et une hausse notable de 29,9% (241,7 millions d'euros) par rapport au compte 2025 (808,3 millions d'euros).

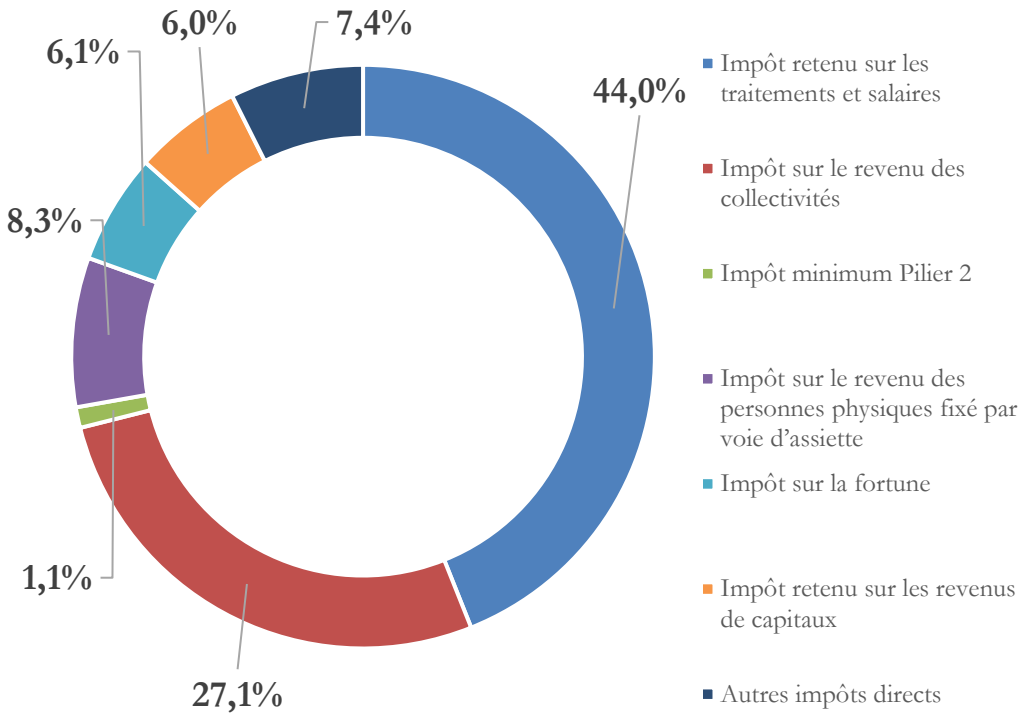
Les recettes de l'impôt sur la fortune (IF) devraient atteindre 1.070,0 millions d'euros, soit une augmentation de 7,0% (70,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (1.000,0 millions d'euros) et une hausse de 8,6% (85,1 millions d'euros) par rapport au compte 2025 (984,9 millions d'euros).

La catégorie « autres impôts directs » reprend les impôts d'une moindre envergure, notamment l'impôt de solidarité sur le revenu des personnes physiques estimé à 709,9 millions d'euros ainsi que l'impôt de solidarité sur le revenu des collectivités estimé à 357,5 millions d'euros, soit une progression respective de 7,5% (49,6 millions d'euros) et de 25,0% (71,5 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (respectivement 660,3 millions d'euros et 286,0 millions d'euros).

L'impôt commercial communal (ICC) devrait se chiffrer à 2.280,0 millions d'euros, soit une progression soutenue de 25,3% (460,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (1.820,0 millions d'euros) et une hausse substantielle de 29,5% (519,8 millions d'euros) par rapport au compte 2025 (1.760,2 millions d'euros).

Enfin, le graphique ci-dessous illustre la répartition des recettes issues des impôts directs telle que retenue dans le projet de budget 2027.

Graphique 51 : Répartition des impôts directs



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

Dans ce qui suit, seront analysés de plus près les principaux impôts directs, à savoir l'IRC, la RTS, l'IRPP, l'IRCAP, l'IF ainsi que l'ICC.

5.3.2.1.1. Impôt sur le revenu des collectivités

Dans le projet de budget 2027, l'impôt perçu sur le revenu des collectivités (ci-après « IRC ») représente 27,1% des recettes totales provenant des impôts directs (hors recettes pour compte de tiers). Il convient de relever que les recettes de l'IRC sont fortement concentrées sur un nombre très limité de contribuables.

Pour rappel, la Cour avait évoqué la baisse (à partir du 1er janvier 2025) d'un point de pourcentage du taux de l'IRC (mesure fiscale introduite dans le cadre de l' « Entlaaschtungs-Pak ») dans ses deux avis précédents (exercice 2025 - page 79 et exercice 2026 - page 75).

Dans ce contexte, la Cour regrettait l'absence de la quantification des retombées positives présumées sur l'activité économique et les investissements nationaux pour les années subséquentes. La Cour se référait concrètement à l'objectif de renforcer la compétitivité des entreprises et l'attractivité de l'économie par le moyen d'un allègement fiscal en faveur des entreprises, alors que le résultat concret à atteindre restait à définir.

A l'occasion du dépôt du projet de loi 8800[46], le ministre des Finances a annoncé la diminution d'un point de pourcentage supplémentaire du taux de l'IRC (le taux normal passe désormais à 15,0% et le taux réduit à 13,0%) ainsi que l'adaptation du seuil d'application du taux réduit à 250.000 euros à partir de l'année d'imposition 2027.

A l'instar de la première démarche, le gouvernement s'est une fois de plus limité à présenter une projection du déchet fiscal résultant de la nouvelle réduction du taux de l'IRC. Force est de constater que l'estimation de la moins-value des recettes fiscales fournie dans le cadre de la seconde baisse du taux de l'IRC est identique à la première, à savoir 56,0 millions d'euros pour la première année, 63,0 millions d'euros pour la deuxième année ainsi que 70,0 millions d'euros pour la troisième et quatrième année [47].

A cet égard, la Cour rappelle qu'elle considère cette approche comme insuffisante pour apprécier et évaluer l'impact d'une pareille politique. En effet, les retombées positives de la baisse de l'impôt restent à être prouvées, alors que l'impact financier sur les recettes fiscales et le budget de l'Etat est incontestable.

Dès lors, la Cour réitère sa recommandation de présenter parallèlement à l'estimation de la perte des recettes fiscales, une évaluation prospective des retombées positives escomptées sur la croissance économique.

---

46 Projet de loi 8800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 - Art 4. Modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

47 Projet de budget pour l'année 2025 (page 18) et projet de budget pluriannuel pour l'année 2027 (page 13).

Tableau 52 : Evolution des recettes

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions d'euros (*)	2.121,9	2.156,8	2.465,2	3.301,9	3.570,5	3.800,0	4.750,0	4.400,0	4.620,0	4.850,0
variation en millions d'euros	190,5	34,9	308,4	836,7	268,6	229,5	950,0	-350,0	220,0	230,0
variation en %	9,9%	1,6%	14,3%	33,9%	8,1%	6,4%	25,0%	-7,4%	5,0%	5,0%

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

(*) déduction faite de l'impôt de solidarité

Concernant les prévisions fiscales, l'ACD avait adopté en 2026 une nouvelle approche visant à privilégier une analyse centrée sur l'exercice en cours et les années subséquentes plutôt que le recours à des données historiques. Les prévisions retenues dans le projet de budget reposent désormais sur le recours à un modèle économétrique[48] complété par une analyse « bottom-up » des soldes et des avances ainsi qu'une comparaison des résultats issus des deux méthodes.

En 2026, les responsables des travaux de prévision de l'ACD avaient également annoncé la volonté de renforcer les échanges avec les bureaux d'imposition afin d'obtenir une estimation plus précise de l'état des impositions et pouvoir améliorer la qualité des prévisions budgétaires. En parallèle, l'ACD envisageait de lancer un projet pilote visant à renforcer la collaboration avec quelques grands contribuables.

A ce jour, les deux projets ont été lancés. Plus précisément, le « compliance program » articulé autour de neuf contribuables issus des principaux secteurs économiques est encadré par une charte signée par les deux parties. Le programme vise notamment à améliorer l'échange d'informations et la connaissance des dossiers des contribuables en vue de mieux anticiper les bénéficies et dès lors pouvoir adapter les avances, les soldes et les prévisions budgétaires.

Le compte prévisionnel 2026 prévoit des recettes à hauteur de 3.800,0 millions d'euros, soit une plus-value de 10,8% (370,0 millions d'euros) par rapport au budget voté (3.430,0 millions d'euros) et une hausse de 6,4% (229,5 millions d'euros) par rapport au compte 2025 (3.570,5 millions d'euros). La progression observée repose notamment sur une légère augmentation des dossiers d'imposition traités (+1,0% à fin septembre 2026), une quasi-stagnation des avances et une progression continue des soldes d'impôt.

48 Le modèle se base sur les données macroéconomiques du Statec notamment l'évolution de l'indice boursier européen EuroStoxx et l'évolution du PIB en volume.

Les soldes sont principalement issus des années 2023 et 2024 fortement marquées par la bonne performance du secteur financier notamment due à la remontée des taux d'intérêts (jusqu'en juin 2024) et l'augmentation significative des marges d'intérêts. En effet, 3.305,4 millions d'euros ont effectivement été encaissés au 30 septembre 2026 (2.723,1 millions d'euros à fin septembre 2025), soit une progression de 21,4% (582,4 millions d'euros) principalement due à la progression des soldes à hauteur de 339,8 millions d'euros.

Pour l'année 2027, les recettes devraient s'élever à 4.750,0 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse notable de 25,0% (950,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026. Cette progression repose notamment sur l'hypothèse d'une légère amélioration de la conjoncture économique, l'accélération continue du traitement des dossiers d'imposition ainsi que le changement de méthode opéré en matière de fixation des avances pour les contribuables. En effet, l'administration prévoit désormais de fixer le montant des avances dues sur la dernière déclaration introduite au lieu de la dernière déclaration imposée, ce qui associé aux autres facteurs devrait aboutir à une progression des avances de 40,0%.

Marquées par le contrecoup de la progression des avances en 2027, les recettes de l'année 2028 sont prévues de diminuer de 7,4% (-350,0 millions d'euros) suivies d'une croissance stable pour les années 2029 à 2030 (+5,0% par an). A souligner à cet égard la progression toujours notable entre 2026 et 2028, qui est de 16%.

L'impact des diverses mesures fiscales a été pris en compte dans les travaux de prévision. Ainsi, l'estimation du déchet fiscal annuel se présente comme suit pour les années 2026 à 2030 :

Tableau 53 : Déchet fiscal pluriannuel généré par le paquet « Entlaaschtungs-Pak »

(en millions d'euros)	2026	2027	2028	2029	2030
Réduction du taux de l'IRC d'un point de pourcentage à partir de l'année d'imposition 2025 [49] (le taux normal passe de 17,0% à 16,0% et le taux réduit passe de 15,0% à 14,0%)	63,0	70,0	70,0	70,0	70,0
Total	**63,0**	**70,0**	**70,0**	**70,0**	**70,0**

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

49 Loi du 20 décembre 2024 portant modification : 1°de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; 2° de la loi modifiée du 16 octobre1934 concernant l'impôt sur la fortune (« Vermögensteuergesetz ») ; 3°de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Au vu de ces estimations, le déchet fiscal pluriannuel lié à la première baisse du taux de l'IRC devrait s'élever à 63,0 millions d'euros en 2026 et à 70,0 millions d'euros par an pour les années 2027 à 2030.

Tableau 54 : Déchet fiscal pluriannuel généré par la réforme du système des pensions

(en millions d'euros)	2026	2027	2028	2029	2030
Hausse des cotisations sociales de 8% à 8,5% à partir du 1er janvier 2026[50]	0,0	6,0	12,0	12,0	12,0
Total	**0,0**	**6,0**	**12,0**	**12,0**	**12,0**

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

Compte tenu de ces estimations, la moins-value des recettes liée à la réforme du système des pensions devrait s'élever à 6,0 millions d'euros en 2027 et à 12,0 millions d'euros par an au cours des années 2028 à 2030.

Tableau 55 : Déchet fiscal pluriannuel généré par les nouvelles mesures annoncées dans la cadre de la présentation du projet de Budget pour l'exercice 2027[51]

(en millions d'euros)	2027	2028	2029	2030
Réduction du taux de l'IRC d'un point de pourcentage à partir de l'année d'imposition 2027 (le taux normal passe de 16,0% à 15,0% et le taux réduit de 14,0% à 13,0%)	56,0	63,0	70,0	70,0
Augmentation du taux de la bonification d'impôt pour investissement (de 18,0% à 21,0% et de 6,0% à 9,0%)	20,0	20,0	20,0	20,0
Prolongation du crédit d'impôt pour l'embauche de demandeurs d'emploi jusqu'au 31 décembre 2029	1,0	1,0	1,0	1,0
Total	**77,0**	**84,0**	**91,0**	**91,0**

50 Loi du 19 décembre 2025 portant modification :1°du Code de la sécurité sociale ; 2°du Code du travail ; 3°de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

51 Projet de loi 8800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 - Art 4. Modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu et Art.5. Modification de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs.

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

Au vu de ces estimations, la perte de recettes fiscales engendrée par les nouvelles mesures annoncées devrait s'élever à 77,0 millions d'euros en 2027, à 84,0 millions d'euros en 2028 et à 91,0 millions d'euros par an pour les années 2029 et 2030.

Tableau 56 : Ventilation et évolution des recettes

	2021	2022	2023	2024	2025	2026(*)	2027(**)
Soldes d'impôt en millions	590,4	408,5	809,7	1.170,3	1.140,5	1.397,8	1.344,0
Variation en millions	84,3	-181,9	401,2	360,6	-29,8	257,3	-53,8
Variation en %	16,7%	-30,8%	98,2%	44,5%	-2,5%	22,6%	-3,8%
Part relative soldes	25,9%	17,6%	30,6%	33,0%	29,7%	34,2%	26,3%
Avances en millions	1.691,2	1.910,6	1.841,1	2.380,1	2.698,7	2.688,2	3.763,5
Variation en millions	120,5	219,4	-69,5	539,0	318,6	-10,5	1.075,3
Variation en %	7,7%	13,0%	-3,6%	29,3%	13,4%	-0,4%	40,0%
Part relative avances	74,1%	82,4%	69,5%	67,0%	70,3%	65,8%	73,7%
Total	**2.281,6**	**2.319,1**	**2.650,8**	**3.550,4**	**3.839,2**	**4.086,0**	**5.107,5**
Produit de l'impôt de solidarité	-159,7	-162,3	-185,6	-248,5	-268,7	-286,0	-357,5
Recettes budgétaires	**2.121,9**	**2.156,8**	**2.465,2**	**3.301,9**	**3.570,5**	**3.800,0**	**4.750,0**
Variation en millions	**190,5**	**34,9**	**308,4**	**836,7**	**268,6**	**229,5**	**950,0**
Variation en %	**9,9%**	**1,6%**	**14,3%**	**33,9%**	**8,1%**	**6,4%**	**25,0%**

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes
(*) Compte prévisionnel 2026
(**) Projet de budget 2027

La Cour analyse depuis des années l'évolution des soldes d'impôt de l'IRC. Pour mémoire, une augmentation significative de ces derniers a été constatée depuis l'année 2023 à l'exception de la légère baisse de 2,5% observée en 2025.

Dans le projet de budget 2027 (p. 69), l'ACD relève que « (…) la déclaration électronique a accéléré le traitement des déclarations, permettant une fixation plus précise des avances d'impôt et, à terme, une réduction des soldes d'impôt. Cependant, la hausse soudaine des taux d'intérêt a entraîné une progression importante des revenus financiers. Les avances d'impôt n'ont pas nécessairement pu suivre entièrement cette évolution. En d'autres termes, même si les avances, fixées sur la base de la dernière imposition faite, ont été revues à la hausse, elles n'ont pas nécessairement pleinement reflété l'augmentation des bénéfices. Il en résultait une hausse significative des soldes d'impôt, ce qui explique la forte progression de ces derniers ».

En outre, il convient de souligner que l'évolution des soldes demeure fortement influencée par le degré de concentration élevé de cet impôt. En effet, les dossiers d'imposition des grands contribuables sont généralement traités simultanément pour plusieurs années d'imposition. Dès lors, lorsque la dernière année d'imposition n'est pas récente, les avances risquent de ne plus refléter la situation réelle des contribuables et cela peut aboutir au paiement d'un solde d'impôt élevé susceptible de significativement influencer la part relative des soldes dans les recettes.

Il ressort du tableau relatif à la ventilation et à l'évolution des recettes que les soldes d'impôt ont diminué de 2,5% (-29,8 millions d'euros) en 2025 et affichent une quote-part de 29,7% (1.140,5 millions d'euros) dans les recettes de l'IRC. Sur la même période, les avances ont connu une progression de 13,4% (318,6 millions d'euros) et représentent 70,3% (2.698,7 millions d'euros) des recettes encaissées (avant déduction du produit de l'impôt de solidarité).

Pour l'année 2026, les soldes devraient augmenter de 22,6% (257,3 millions d'euros) par rapport à l'exercice 2025 et afficher une part relative de 34,2% (1.397,8 millions d'euros). Les avances devraient quant à elles diminuer de 0,4% (-10,5 millions d'euros) et représenter 65,8% (2.688,2 millions d'euros) des recettes (avant déduction du produit de l'impôt de solidarité).

En 2027, les soldes devraient connaître une trajectoire baissière et atteindre 1.344,0 millions d'euros, soit une diminution de 3,8% (-53,8 millions d'euros) par rapport à l'année 2026. La part relative des soldes est estimée à 26,3%. Les avances devraient quant à elles progresser de 40,0% (1.075,3 millions d'euros) et représenter 73,7% (3.763,5 millions d'euros) des recettes (avant déduction du produit de l'impôt de solidarité).

Tableau 57 : Répartition sectorielle des recettes

en millions d'euros (*)	Septembre 2025			Septembre 2026		
	Avances	Soldes	**Total**	Avances	Soldes	**Total**
Activités financières et d'assurance	1.452,8	837,2	**2.290,0**	1.689,2	1.071,2	**2.760,4**
Divers	59,5	-3,6	**55,9**	98,7	103,4	**202,1**
Construction	58,8	37,9	**96,7**	47,6	8,9	**56,4**
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	133,4	20,5	**153,9**	104,9	59,2	**164,1**
Commerce	107,9	34,8	**142,8**	97,9	7,8	**105,7**
Activités immobilières	45,1	13,5	**58,6**	63,1	40,7	**103,8**
Activités de services administratifs et de soutien	29,6	16,4	**46,0**	31,9	16,9	**48,8**
Information et communication	34,1	10,2	**44,3**	40,2	16,4	**56,6**
Total	**1.921,1**	**967,1**	**2.888,2**	**2.173,4**	**1.324,6**	**3.498,0**

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

(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

Le tableau ci-dessus montre la répartition des recettes par secteur et dégage la quote-part de chaque secteur au niveau des recettes réalisées entre le 30 septembre 2025 et le 30 septembre 2026.

Au 30 septembre 2026, le secteur des activités financières et d'assurance est le principal contributeur aux recettes de l'IRC avec une quote-part de 78,9% (2.760,4 millions d'euros), suivi du secteur divers à hauteur de 5,8% (202,1 millions d'euros) et des activités spécialisées, scientifiques et techniques à raison de 4,7% (164,1 millions d'euros).

La hausse notable de la contribution du secteur financier (470,4 millions d'euros) s'explique d'une part par l'absorption des soldes qui s'élèvent à 1.071,2 millions d'euros, soit une augmentation de 234,0 millions d'euros (+28,0%) par rapport à fin septembre 2025 (837,2 millions d'euros), et d'autre part par la hausse des avances qui s'élèvent à 1.689,2 millions d'euros, soit une augmentation de 236,4 millions d'euros (+16,3%) par rapport au 30 septembre 2025 (1.452,8 millions d'euros).

Au 30 septembre 2026, la contribution du secteur « divers »[52] a augmenté de manière remarquable par rapport à septembre 2025, à savoir une hausse de 146,2 millions d'euros (+261,5%). Cette progression repose notamment sur la hausse des soldes de 107,0 millions d'euros accompagnée d'une hausse des avances de 39,2 millions d'euros. Selon l'administration, la progression de l'année 2026 est principalement due à un changement de code NACE opéré par un contribuable ainsi qu'à un paiement supplémentaire effectué par un autre contribuable.

En concordance avec la baisse de l'activité, le secteur de la construction enregistre quant à lui une diminution de 40,3 millions d'euros (-41,7%) par rapport à septembre 2025. Le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques affiche une quote-part relativement stable sur les deux années.

Tableau 58 : Contribution du secteur financier

en millions d'euros (*)	Total	Secteur financier	
		en millions d'euros	en %
2024	3.550,4	2.227,3	62,7%
2025	3.839,3	2.968,2	77,3%
30.09.2026	**3.498,0**	**2.760,4**	**78,9%**

Source chiffres : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes
(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

En 2025, le secteur financier demeure le principal contributeur aux recettes de l'IRC avec une quote-part de 77,3% et des recettes à hauteur de 2.968,2 millions d'euros, soit une hausse de 740,9 millions d'euros par rapport à 2024. Cette hausse repose principalement sur le comportement de quelques grands contribuables qui impactent significativement les recettes de l'IRC.

Les principaux contributeurs aux recettes du secteur financier ont été les banques (1.206,9 millions d'euros, 40,7%), suivies des SOPARFI (961,8 millions d'euros, 32,4%) et des sociétés de gestion de fonds (512,7 millions d'euros, 17,3%) qui ensemble ont généré 90,4% des recettes (2.681,5 millions d'euros, soit + 609,4 millions d'euros par rapport à 2024) issues du secteur financier pour l'année 2025.

52 Le secteur « divers » regroupe entre autres des opérateurs dans les domaines des transports, de l'électricité, du gaz, de l'eau ainsi que des entités issues du secteur culturel et de la santé humaine. En effet, les entités sont classées parmi le secteur « divers » lorsque la branche d'activité n'est pas clairement définie. Des changements majeurs à l'intérieur du secteur peuvent se produire lorsque les entités demandent un changement du code NACE52 auprès du Statec.

Au 30 septembre 2026, le secteur financier affiche une part relative de 78,9% et représente 2.760,4 millions d'euros pour des recettes totales de 3.498,0 millions d'euros (avant déduction du produit de l'impôt de solidarité).

Tableau 59 : Degré de concentration

	75% des recettes	50% des recettes	25% des recettes
2024	0,53%	0,10%	0,02%
2025	0,68%	0,15%	0,03%
30.09.2026	0,47%	0,09%	0,02%

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

Le tableau ci-dessus met en évidence une forte concentration des recettes sur un nombre limité de contribuables. Il en ressort que 0,68% des contribuables ont payé 75% des recettes totales de l'IRC en 2025, contre 0,53% des contribuables en 2024. Au 30 septembre 2026, ce pourcentage s'élève à 0,47% des contribuables.

Tableau 60 : Evolution des soldes restants dus

en millions d'euros	30.09.2024	30.09.2025	30.09.2026
Non échu	80,5	85,3	255,6
Soumis à délai	35,0	26,3	23,1
Normal	1.072,6	1.038,7	1.040,7
Soumis à contrainte	443,8	423,6	410,4
Total	**1.632,0**	**1.573,9**	**1.729,8**

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

Au 30 septembre 2026, un total de 1.729,8 millions d'euros reste dû, dont 1.040,7 millions d'euros correspondent à des impôts échus mais non encore soumis à une contrainte de paiement, respectivement à un délai de paiement, alors que 410,4 millions d'euros ont été soumis à contrainte et le recouvrement forcé a été lancé.

Les soldes restants dus sont pris en considération dans les travaux de prévision par le biais de l'analyse de leur évolution et des facteurs explicatifs qui les sous-tendent.

5.3.2.1.1.1. Impôt minimum Pilier 2

L'impôt minimum Pilier 2 [53] a été introduit dans le cadre du projet de budget pour l'année 2026. Cet impôt complémentaire vise à garantir l'imposition minimale effective de 15,0% (Pilier 2) sur les bénéfices des groupes d'entreprises multinationales et groupes nationaux de grande envergure (chiffre d'affaires consolidé supérieur ou égal à 750,0 millions d'euros).

Tableau 61 : Evolution des recettes

	2026	2027	2028	2029	2030
en millions d'euros	240,0	200,0	200,0	150,0	150,0
variation en millions d'euros	240,0	-40,0	0,0	-50,0	0,0
variation en %	/	-16,7%	0,0%	-25,0%	0,0%

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

Le compte prévisionnel 2026 prévoit des recettes à hauteur de 240,0 millions d'euros, soit un excédent de 160,0 millions d'euros par rapport au budget voté (80,0 millions d'euros). La prévision pour l'année 2026 repose sur le montant des recettes effectivement encaissées à fin septembre 2026 (238,6 millions d'euros) dont 60,0 millions d'euros proviennent de l'impôt complémentaire lorsqu'une multinationale ne respecte pas le seuil de 15,0% et 178,0 millions d'euros proviennent des sociétés insuffisamment imposées dans d'autres pays et pour lesquelles l'impôt a été prélevé au niveau de la société mère basée au Luxembourg.

Pour rappel, la sous-estimation des recettes dans le budget voté s'explique notamment par les fortes incertitudes liées aux travaux complémentaires de l'OCDE et à la non-application des règles du Pilier 2 par certains pays au moment de l'élaboration du budget 2026.

Le projet de budget 2027 affiche une baisse de 16,7% (-40,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026, soit des recettes de l'ordre de 200,0 millions d'euros. Les prévisions pluriannuelles affichent quant à elles une stagnation des recettes à 200,0 millions d'euros pour l'année 2028 suivie d'une stagnation à 150,0 millions d'euros en 2029 et 2030. En effet,

53 Loi modifiée du 22 décembre 2023 relative à l'imposition minimale effective en vue de la transposition de la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 15 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union.

l'application des règles du Pilier 2 par les autres pays pourrait entrainer une stagnation, voire une baisse des recettes à moyen terme.

5.3.2.1.2. Impôt retenu sur les traitements et salaires

La retenue d'impôt sur les traitements et salaires (ci-après « RTS ») dépend directement de l'évolution de l'emploi et du rythme de progression de la masse des salaires, des pensions et des rentes ainsi que de la hausse de l'échelle mobile des salaires. Dans le projet de budget 2027, la RTS représente 44,0% des recettes provenant des impôts directs (hors recettes pour compte de tiers).

Les prévisions des recettes de la RTS reposent essentiellement sur les prévisions de la masse salariale établies par le Statec. Dans sa note de conjoncture 1-2026, le Statec table sur une croissance de l'emploi intérieur de 1,7% en 2026 et 1,9% en 2027[54], un rythme historiquement faible au regard de la croissance moyenne de 3,0% enregistrée entre 1995 et 2025.

Il importe de relever que les prévisions macroéconomiques retenues dans le projet de budget 2027 sont conformes à celles anticipées dans la note de conjoncture 1-2026 publiée en juin 2026.

Tableau 62 : Evolution des recettes

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions d'euros (*)	4.799,1	5.341,7	5.982,7	6.516,6	6.625,3	7.180,0	7.700,0	7.880,0	8.560,0	9.180,0
variation en millions d'euros	329,0	542,6	641,0	533,9	108,7	554,7	520,0	180,0	680,0	620,0
variation en %	7,4%	11,3%	12,0%	8,9%	1,7%	8,4%	7,2%	2,3%	8,6%	7,2%

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

(*) déduction faite de l'impôt de solidarité

Le compte prévisionnel 2026 prévoit des recettes à hauteur de 7.180,0 millions d'euros, soit le montant du budget voté et une hausse de 8,4% (554,7 millions d'euros) par rapport au compte 2025. Cette progression repose notamment sur la légère hausse de la masse salariale (1,7%, soit +0,5% par rapport à 2025), la tranche indiciaire intervenue en juin 2026 ainsi que la revalorisation du point indiciaire de la fonction publique de 0,5% au 1er janvier 2026 (accord salarial de la fonction publique signée le 29 janvier 2025). En effet, les recettes effectivement

54 Statec: Note de conjoncture 1-2026 – page 4.

encaissées au titre de la RTS au 30 septembre 2026 (5.181,2 millions d'euros) ont augmenté de 303,6 millions d'euros (+6,2%) par rapport à septembre 2025 (4.877,6 millions d'euros).

Eu égard à la légère croissance de l'emploi intérieur (1,9%, soit +0,2% par rapport à 2026) et la tranche indiciaire prévue en 2027, le projet de budget 2027 prévoit des recettes de l'ordre de 7.700,0 millions d'euros, soit une hausse de 7,2% (520,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026.

En considérant le léger regain de la masse salariale (2,0%, soit +0,1% en 2028, 2,1%, soit +0,1% en 2029 et 2,4%, soit +0,3% en 2030), les prévisions pluriannuelles affichent quant à elles une progression moyenne des recettes de 6,1% pour la période 2028 à 2030.

L'impact des diverses mesures fiscales adoptées et annoncées par le gouvernement a été pris en compte dans les travaux de prévision. Ainsi, l'estimation du déchet fiscal annuel se présente comme suit pour les années 2026 à 2030 :

Tableau 63 : Déchet fiscal pluriannuel généré par le paquet « Solidaritéitspak 3.0 »

(en millions d'euros)	2026	2027	2028	2029	2030
Adaptation du barème d'impôt à hauteur de 4 tranches indiciaires à partir de l'année d'imposition 2024[55]	360,0	360,0	360,0	360,0	360,0
Crédit d'impôt pour compenser le coût de la taxe CO_2 pour les plus bas salaires[56]	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
Total	**390,0**	**390,0**	**390,0**	**390,0**	**390,0**

Source : Administration des contributions directes ; tableau : Cour des comptes

Au vu de ces estimations, le déchet fiscal pluriannuel lié aux mesures du paquet « Solidaritéitspak 3.0 » devrait s'élever à 390,0 millions d'euros par an pour la période allant de 2026 à 2030.

Tableau 64 : Déchet fiscal pluriannuel généré par le paquet « Entlaaschtungs-Pak »

(en millions d'euros)	2026	2027	2028	2029	2030
Adaptation supplémentaire du barème d'imposition à hauteur de 2,5 tranches indiciaires à partir du 1er janvier 2025	225,0	225,0	225,0	225,0	225,0
Adaptation au niveau de la classe d'impôt 1A	55,0	55,0	55,0	55,0	55,0

55 Loi du 22 décembre 2023 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.
56 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.

(en millions d'euros)	2026	2027	2028	2029	2030
Adaptation du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) et introduction d'un crédit d'impôt heures supplémentaires (CIHS)	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0
Augmentation du crédit d'impôt monoparental (CIM) et augmentation des abattements pour charges extraordinaires en raison des enfants ne faisant pas partie du ménage	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Total	**293,0**	**293,0**	**293,0**	**293,0**	**293,0**

Source : Administration des contributions directes ; tableau : Cour des comptes

Compte tenu de ces estimations, la moins-value des recettes liée aux mesures de l'« Entlaaschtungs-Pak » devrait s'élever à 293,0 millions d'euros par an au cours des années 2026 à 2030.

Tableau 65 : Déchet fiscal pluriannuel généré par la réforme du système des pensions

(en millions d'euros)	2026	2027	2028	2029	2030
Hausse des cotisations sociales de 8% à 8,5% à partir du 1er janvier 2026 [57]	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5
Total	**37,5**	**37,5**	**37,5**	**37,5**	**37,5**

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

Au vu de ces estimations, la perte de recettes fiscales engendrée par la réforme du système des pensions devrait s'élever à 37,5 millions d'euros par an pour les années 2026 à 2030.

Tableau 66 : Déchet fiscal pluriannuel généré par la mise en œuvre de l'accord tripartite « Resilienzpak 2026 » [58]

(en millions d'euros)	2026	2027	2028	2029	2030
Introduction d'un crédit d'impôt conjoncture du 1er juin jusqu'au 31 décembre 2026	70,0				
Augmentation du salaire social minimum de 3,8% au 1er janvier 2027					

57 Loi du 19 décembre 2025 portant modification :1°du Code de la sécurité sociale ; 2°du Code du travail ; 3°de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

58 Projet de loi N°8775 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

(en millions d'euros)	2026	2027	2028	2029	2030
Augmentation du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) au 1er janvier 2027 (de 81 euros à 179 euros)		105,0	105,0	105,0	105,0
Augmentation supplémentaire du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) au 1er juillet 2027 (de 179 euros à 200 euros)		15,0	25,0	25,0	25,0
Adaptation du barème d'imposition à hauteur d'une tranche indiciaire supplémentaire (le crédit d'impôt conjoncture à hauteur d'une tranche indiciaire (2,5%) sera intégré dans le barème d'imposition au 1er janvier 2027)		90,0	0,0	0,0	0,0
Total	**70,0**	**210,0**	**130,0**	**130,0**	**130,0**

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

Compte tenu de ces estimations, le déchet fiscal pluriannuel lié à l'entrée en vigueur du « Resilienzpak 2026 » devrait s'élever à 70,0 millions d'euros en 2026, à 210,0 millions d'euros en 2027 puis à 130,0 millions d'euros par an pour la période allant de 2028 à 2030.

Tableau 67 : Déchet fiscal pluriannuel généré par la nouvelle mesure annoncée dans la cadre de la présentation du projet de Budget pour l'exercice 2027 [59]

(en millions d'euros)	2027	2028	2029	2030
Nouveaux montants du crédit d'impôt CO_2 pour indépendants, salariés et pensionnés à partir de l'année 2027	12,0	12,0	12,0	12,0
Total	**12,0**	**12,0**	**12,0**	**12,0**

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

Au vu de ces estimations, la moins-value des recettes liée à l'introduction du nouveau crédit d'impôt CO_2 devrait s'élever à 12,0 millions d'euros par an au cours des années 2027 à 2030.

59 Projet de loi 8800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 - Art 4. Modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Tableau 68 : Déchet fiscal pluriannuel généré par la mise en œuvre de la classe d'impôt unique [60]

(en millions d'euros)	2028	2029	2030
Introduction classe d'impôt unique au 1er janvier 2028	880,0	880,0	880,0
Total	**880,0**	**880,0**	**880,0**

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

Compte tenu de ces estimations, la perte de recettes fiscales engendrée par l'individualisation des personnes physiques devrait s'élever à 880,0 millions d'euros par an pour la période allant de 2028 à 2030.

Tableau 69 : Contribution du secteur financier

en millions d'euros (*)	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2024	7.022,2	1.357,2	19,3%
2025	7.139,3	1.483,6	20,8%
30.09.2026	5.540,2	1.141,7	20,6%

Source chiffres : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes
(*) avant déduction de l'impôt de solidarité

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

Il ressort du tableau ci-dessus que la part des recettes en provenance du secteur financier s'établit en moyenne à 20,1% pour l'année 2024 et 2025, ainsi qu'à 20,6% au 30 septembre 2026.

Au 30 septembre 2026, les banques et la Banque centrale ont contribué aux recettes issues du secteur financier à hauteur de 47,9% (546,5 millions d'euros), les sociétés de gestion de fonds à

60 Projet de loi N°8676 portant mise en œuvre de la classe d'impôt unique et modifiant : 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; 2° la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 (« Steueranpassungsgesetz ») ; 3° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 4° la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet.

hauteur de 24,3% (277,3 millions d'euros) et les SOPARFI à raison de 9,4% (107,7 millions d'euros).

5.3.2.1.3. Impôt sur le revenu des personnes physiques

Le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (ci-après « IRPP ») dépend en majeure partie des bénéfices réalisés par les professionnels de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, des revenus imposables des professions libérales ainsi que 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 à la source effectuées.

Pour rappel, l'IRPP est déterminé sur base de la déclaration d'impôt établie annuellement par le contribuable. Dans le projet de budget 2027, l'IRPP représente 8,3% des recettes provenant des impôts directs (hors recettes pour compte de tiers).

Tableau 70 : Evolution des recettes

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions d'euros (*)	1.025,6	1.164,4	1.296,5	1.330,3	1.245,8	1.330,0	1.450,0	1.800,0	1.600,0	1.650,0
variation en millions d'euros	216,6	138,8	132,1	33,8	-84,5	84,2	120,0	350,0	-200,0	50,0
variation en %	26,8%	13,5%	11,3%	2,6%	-6,4%	6,8%	9,0%	24,1%	-11,1%	3,1%

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

(*) déduction faite de l'impôt de solidarité

Le compte prévisionnel 2026 prévoit des recettes à hauteur de 1.330,0 millions d'euros, soit une légère moins-value de 2,2% (-30,0 millions d'euros) par rapport au budget voté (1.360,0 millions d'euros) et une hausse de 6,8% (84,2 millions d'euros) par rapport au compte 2025. La prévision budgétaire repose sur l'évolution des recettes de l'année précédente, l'anticipation d'une progression des avances (+10,4%) et une légère diminution des soldes (-4,9%) sous l'effet des mesures fiscales en vigueur. Il convient de préciser que la baisse des soldes estimée pour cette année est nettement inférieure à celle observée au cours de l'année 2025 (-34,2% en raison des diverses mesures adoptées par le gouvernement).

Le projet de budget 2027 table sur des recettes de l'ordre de 1.450,0 millions d'euros, soit une progression de 9,0% (120,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026. Cette évolution repose sur l'hypothèse d'une progression continue des avances (+9,5%) et des soldes (+7,1%).

Les prévisions pluriannuelles affichent quant à elles une progression moyenne de 5,4% pour la période 2028 à 2030. La progression observée pour l'année 2028 (+24,1%, 350,0 millions d'euros) repose essentiellement sur l'introduction de la retenue à la source pour les plus-values immobilières (imposition au moment de la signature de l'acte notarié au lieu de l'introduction de la déclaration d'impôt) qui devrait à elle seule générer des recettes de l'ordre de 250,0 millions d'euros. La baisse des recettes pour l'année 2029 (-11,1%, -200,0 millions d'euros) est notamment due à l'effet cumulé des mesures préalablement introduites auxquelles s'ajoute l'impact de l'introduction de la classe unique. Un retour à un rythme de croissance normal est attendu en 2030.

L'impact des diverses mesures fiscales a été pris en compte dans les travaux de prévision. Ainsi, l'estimation du déchet fiscal annuel se présente comme suit pour les années 2026 à 2030 :

Tableau 71 : Déchet fiscal pluriannuel généré par le paquet « Solidaritéitspak 3.0»

(en millions d'euros)	2026	2027	2028	2029	2030
Adaptation du barème d'impôt à hauteur de 4 tranches indiciaires à partir de l'année d'imposition 2024[61]	120,0	120,0	120,0	120,0	120,0
Hausse des plafonds de déductibilité des intérêts débiteurs à partir de l'année d'imposition 2023[62]	45,0	45,0	45,0	45,0	45,0
Total	**165,0**	**165,0**	**165,0**	**165,0**	**165,0**

Source : Administration des contributions directes ; tableau : Cour des comptes

Au vu de ces estimations, le déchet fiscal pluriannuel lié aux mesures du paquet « Solidaritéitspak 3.0 » devrait s'élever à 165,0 millions d'euros par an au cours des années 2026 à 2030.

61 Loi du 22 décembre 2023 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.
62 Règlement grand-ducal du 26 juillet 2023 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal.

Tableau 72 : Déchet fiscal pluriannuel généré par le paquet « Logement »

(en millions d'euros)	2026	2027	2028	2029	2030
Augmentation du taux et de la durée de l'amortissement accéléré des logements construits en vue de leur location et actés en 2024	3,0	5,0	7,0	7,0	7,0
Augmentation d'un tiers du plafond déductible des intérêts débiteurs à partir de l'année d'imposition 2024[63]	45,0	45,0	45,0	45,0	45,0
Augmentation de l'exemption des revenus nets provenant de la gestion locative sociale	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Immunisation 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+	3,0	2,0			
Extension du régime de l'exemption d'impôt sur les plus-values au Fonds du logement	3,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Total	**54,5**	**57,5**	**57,5**	**57,5**	**57,5**

Source : Administration des contributions directes ; tableau : Cour des comptes

Compte tenu de ces estimations, la moins-value des recettes liée aux mesures du paquet « Logement » devrait s'élever à 54,5 millions d'euros en 2026 et à 57,5 millions d'euros par an pour la période allant de 2027 à 2030.

Tableau 73 : Déchet fiscal pluriannuel généré par le paquet « Entlaaschtungs-Pak »

(en millions d'euros)	2026	2027	2028	2029	2030
Adaptation supplémentaire du barème d'imposition à hauteur de 2,5 tranches indiciaires à partir du 1er janvier 2025	50,0	75,0	75,0	75,0	75,0
Adaptation au niveau de la classe d'impôt 1A	15,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Adaptation du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) et introduction d'un crédit d'impôt heures supplémentaires (CIHS)	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
Augmentation du crédit d'impôt monoparental (CIM) et augmentation des abattements pour charges extraordinaires en raison des enfants ne faisant pas partie du ménage	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0

63 Règlement grand-ducal du 22 mai 2024 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal.

Augmentation de la déductibilité des intérêts pour l'année de la fixation de la valeur locative et la suivante à partir de l'année d'imposition 2024[64]	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
Total	**119,0**	**149,0**	**149,0**	**149,0**	**149,0**

Source : Administration des contributions directes ; tableau : Cour des comptes

Au vu de ces estimations, la perte de recettes fiscales engendrée par les mesures de l'« Entlaaschtungs-Pak » devrait s'élever à 119,0 millions d'euros en 2026 et à 149,0 millions d'euros par an pour les années 2027 à 2030.

Tableau 74 : Déchet fiscal pluriannuel généré par la réforme du système des pensions

(en millions d'euros)	2026	2027	2028	2029	2030
Augmentation du plafond maximal de déduction dans le cadre d'un contrat de prévoyance-vieillesse[65]	0,0	12,5	25,0	25,0	25,0
Nouvel abattement fiscal pour le maintien dans la vie professionnelle[65] professionnelle	0,0	2,5	5,0	5,0	5,0
Hausse des cotisations sociales de 8% à 8,5% à partir du 1er janvier 2026[66]	0,0	6,3	12,5	12,5	12,5
Total	**0,0**	**21,3**	**42,5**	**42,5**	**42,5**

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

Compte tenu de ces estimations, le déchet fiscal pluriannuel lié à la réforme du système des pensions devrait s'élever à 21,3 millions d'euros en 2027 et à 42,5 millions d'euros par an au cours des années 2028 à 2030.

64 Règlement grand-ducal du 20 décembre 2024 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal.

65 Loi du 19 décembre 2025 portant modification :1°de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2°de la loi du 23 décembre 2005 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006 ; 3°de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

66 Loi du 19 décembre 2025 portant modification :1°du Code de la sécurité sociale ; 2°du Code du travail ; 3°de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

Tableau 75 : Déchet fiscal pluriannuel généré par la mise en œuvre de l'accord tripartite « Resilienzpak 2026 » [67]

(en millions d'euros)	2026	2027	2028	2029	2030
Augmentation du salaire social minimum de 3,8% au 1er janvier 2027					
Augmentation du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) au 1er janvier 2027 (de 81 euros à 179 euros)		0,0	0,0	0,0	0,0
Augmentation supplémentaire du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) au 1er juillet 2027 (de 179 euros à 200 euros)		0,0	0,0	0,0	0,0
Adaptation du barème d'imposition à hauteur d'une tranche indiciaire supplémentaire (le crédit d'impôt conjoncture à hauteur d'une tranche indiciaire (2,5%) sera intégré dans le barème d'imposition au 1er janvier 2027 mais en sachant que les déclarations d'impôt pour l'année 2027 ne seront introduites qu'en 2028, l'adaptation ne joue qu'à partir de l'année 2028)			20,0	30,0	30,0
Suppression de la limite d'âge de 40 ans pour le doublement des cotisations déductibles au titre des contrats d'épargne-logement		0,0	10,0	10,0	10,0
Total	**0,0**	**0,0**	**30,0**	**40,0**	**40,0**

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

Au vu de ces estimations, la moins-value des recettes liée à l'entrée en vigueur du « Resilienzpak 2026 » devrait s'élever à 30,0 millions d'euros en 2028 et à 40,0 millions d'euros par an pour les années 2029 et 2030.

67 Projet de loi N°8775 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Tableau 76 : Déchet fiscal pluriannuel généré par la mise en œuvre de la classe d'impôt unique [68]

(en millions d'euros)	2029	2030
Introduction classe d'impôt unique au 1er janvier 2028 (les déclarations d'impôt pour l'année 2028 ne seront introduites qu'au cours de l'année 2029, de ce fait l'impact sur l'IRPP ne joue qu'à partir de 2029)	73,0	109,0
Total	**73,0**	**109,0**

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

Compte tenu de ces estimations, le déchet fiscal pluriannuel lié à l'individualisation de l'imposition des personnes physiques devrait s'élever à 73,0 millions d'euros en 2029 ainsi qu'à 109,0 millions d'euros en 2030.

68 Projet de loi N°8676 portant mise en œuvre de la classe d'impôt unique et modifiant : 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; 2° la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 (« Steueranpassungsgesetz ») ; 3° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 4° la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet.

Tableau 77 : Ventilation et évolution des recettes

	2021	2022	2023	2024	2025	2026(*)	2027(**)
Soldes d'impôt en millions	357,2	460,0	533,7	482,0	317,2	301,8	323,3
Variation en millions	148,2	102,8	73,7	-51,7	-164,8	-15,4	21,5
Variation en %	70,9%	28,8%	16,0%	-9,7%	-34,2%	-4,9%	7,1%
Part relative soldes	32,3%	36,7%	38,2%	33,6%	23,6%	21,1%	20,7%
Avances en millions	748,0	794,7	863,4	951,5	1.025,2	1.131,4	1.239,2
Variation en millions	85,2	46,7	68,7	88,1	73,7	106,2	107,8
Variation en %	12,9%	6,2%	8,6%	10,2%	7,7%	10,4%	9,5%
Part relative avances	67,7%	63,3%	61,8%	66,4%	76,4%	78,9%	79,3%
Total	**1.105,2**	**1.254,6**	**1.397,1**	**1.433,5**	**1.342,4**	**1.433,2**	**1.562,5**
Produit de l'impôt de solidarité	-79,6	-90,3	-100,6	-103,2	-96,7	-103,2	-112,5
Recettes budgétaires	**1.025,6**	**1.164,3**	**1.296,5**	**1.330,3**	**1.245,7**	**1.330,0**	**1.450,0**
Variation en millions	**216,6**	**138,8**	**132,1**	**33,8**	**-84,6**	**84,3**	**120,0**
Variation en %	**26,8%**	**13,5%**	**11,3%**	**2,6%**	**-6,4%**	**6,8%**	**9,0%**

Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes
(*) Compte prévisionnel 2026
(**) Projet de budget 2027

Il ressort du tableau relatif à la ventilation et à l'évolution des recettes qu'en 2025 les soldes d'impôt ont diminué de 34,2% (-164,8 millions d'euros) par rapport à l'année 2024 et affichent une part relative de 23,6% (317,2 millions d'euros) dans les recettes de l'IRPP (contre 33,6% en 2024). Sur la même période, les avances ont augmenté de 7,7% (73,7 millions d'euros) et représentent 76,4% (1.025,2 millions d'euros) des recettes encaissées (avant déduction du produit de l'impôt de solidarité).

Pour l'année 2026, les soldes devraient diminuer de 4,9% (-15,4 millions d'euros) par rapport à l'exercice 2025 et afficher une part relative de 21,1% (301,8 millions d'euros). Les avances devraient quant à elles progresser de 10,4% (106,2 millions d'euros) et représenter 78,9% (1.131,4 millions d'euros) des recettes (avant déduction du produit de l'impôt de solidarité).

En 2027, les soldes devraient atteindre 323,3 millions d'euros, soit une hausse de 7,1% (21,5 millions d'euros) par rapport à l'année 2026. La part relative des soldes est estimée à 20,7%. Les avances devraient quant à elles progresser de 9,5% (107,8 millions d'euros) et représenter 79,3% (1.239,2 millions d'euros) des recettes (avant déduction du produit de l'impôt de solidarité).

Tableau 78 : Degré de concentration

	75% des recettes	50% des recettes	25% des recettes
2025	3,00%	0,81%	0,20%
30.09.2026	2,85%	0,83%	0,17%

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

Le tableau ci-dessus met en évidence un degré de concentration moins élevé que pour les autres impôts directs. Il en ressort que 3,00% des contribuables ont payé 75% des recettes totales de l'IRPP en 2025. Au 30 septembre 2026, ce pourcentage s'élève à 2,85% des contribuables.

Tableau 79 : Evolution des soldes restants dus

en millions d'euros	30.09.2024	30.09.2025	30.09.2026
Non échu	61,8	60,9	97,5
Soumis à délai	38,9	39,9	44,3
Normal	51,9	50,0	31,5
Soumis à contrainte	207,6	213,6	252,6
Total	**360,2**	**364,4**	**425,9**

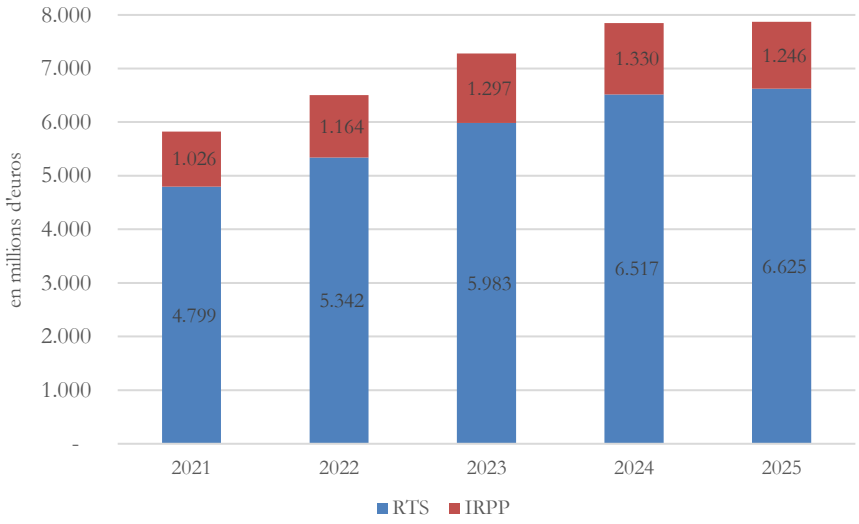
Source : Administration des contributions directes (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Au 30 septembre 2026, un total de 425,9 millions d'euros reste dû, dont 31,5 millions d'euros correspondent à des impôts échus mais non encore soumis à une contrainte de paiement,

respectivement à un délai de paiement, alors que 252,6 millions d'euros ont été soumis à contrainte et le recouvrement forcé a été lancé.

Les soldes restants dus sont pris en considération dans les travaux de prévision par le biais de l'analyse de leur évolution et des facteurs explicatifs qui les sous-tendent.

Graphique 80 : Evolution de l'IRPP et du RTS



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

Selon le graphique ci-dessus, l'IRPP et la RTS ont atteint 7.871,0 millions d'euros au cours de l'année 2025. Les recettes ont fortement progressé entre 2021 et 2025 et affichent une augmentation respective de 21,5% (220,2 millions d'euros) et 38,1% (1.826,2 millions d'euros).

Au 30 septembre 2026, l'IRPP et la RTS s'établissent à 6.197,2 millions d'euros. Les recettes de la RTS ont atteint 5.181,2 millions d'euros progressant de 6,2% (303,6 millions d'euros) par rapport à septembre 2025 (4.877,6 millions d'euros). Sur la même période, les recettes de l'IRPP ont augmenté de 8,4% (78,7 millions d'euros) et s'élèvent à 1.016,0 millions d'euros (937,3 millions d'euros à septembre 2025).

5.3.2.1.4. Impôt retenu sur les revenus de capitaux

L'impôt retenu sur les revenus de capitaux mobiliers (ci-après « IRCAP ») concerne notamment les dividendes, les parts de bénéfice, les arrérages et les intérêts d'obligation. Dans le projet de budget 2027, l'IRCAP représente 6,0% des recettes issues des impôts directs (hors recettes pour compte de tiers).

Cet impôt se caractérise par une forte volatilité associée à un niveau élevé de concentration, une part significative des recettes étant générée par un nombre limité de contribuables.

En outre, l'IRCAP étant majoritairement perçu lors de la distribution de dividendes, la décision difficilement prévisible d'un contribuable de distribuer des dividendes peut avoir un effet notable sur le niveau des recettes générées par cet impôt.

En raison de l'application de la retenue à la source (15%), la quasi-totalité des recettes perçues provient des avances, tandis que les soldes n'en représentent qu'une infime partie. Au 30 septembre 2026, les avances représentent 95,7% (534,0 millions d'euros) des recettes totales de l'IRCAP (557,7 millions d'euros) alors que les soldes en représentent 4,3% (23,7millions d'euros).

Tableau 81 : Evolution des recettes

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions d'euros	758,4	748,7	799,2	1.061,0	808,3	880,0	1.050,0	1.100,0	1.100,0	1.100,0
variation en millions d'euros	338,8	-9,7	50,5	261,8	-252,7	71,7	170,0	50,0	0,0	0,0
variation en %	80,7%	-1,3%	6,7%	32,8%	-23,8%	8,9%	19,3%	4,8%	0,0%	0,0%

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

En raison du degré de concentration élevé et de la difficulté à anticiper la distribution des dividendes, les prévisions budgétaires reposent notamment sur le taux de croissance empirique, les données historiques des contribuables et, dans une moindre mesure, la croissance économique (croissance moyenne de 2,0% retenue pour la période 2026 à 2030).

Le compte prévisionnel 2026 prévoit des recettes à hauteur de 880,0 millions d'euros, soit le montant du budget voté et une hausse de 8,9% (71,7millions d'euros) par rapport au compte 2025. Pour mémoire, la baisse des recettes observée en 2025 est essentiellement due au caractère exceptionnel de l'année 2024, au cours de laquelle le versement de dividendes d'un contribuable a à lui seul représenté environ 30,0% des recettes perçues.

Le projet de budget 2027 prévoit des recettes de l'ordre de 1.050,0 millions d'euros, soit une hausse notable de 19,3% (170,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026. Cette progression repose notamment sur l'hypothèse d'une bonne performance du secteur financier, qui est le principal contributeur aux recettes de l'IRCAP, tout en tenant compte du gain financier potentiel de certains contribuables induit par la crise actuelle.

Les prévisions pluriannuelles affichent quant à elles une stagnation des recettes à 1.100,0 millions d'euros pour la période 2028 à 2030.

Tableau 82 : Contribution du secteur financier

en millions d'euros	Total	Secteur financier	
		en millions d'euros	en %
2024	1.061,0	848,5	80,0%
2025	808,3	580,2	71,8%
30.09.2026	557,7	366,8	65,8%

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

En 2025, le secteur financier demeure le principal contributeur aux recettes de l'IRCAP. Les recettes issues du secteur financier se sont élevées à 580,2 millions d'euros (71,8%) en 2025, soit une diminution de 268,3 millions principalement due au caractère exceptionnel de l'année 2024 (un versement de dividendes d'un contribuable représentant +/- 30,0% des recettes).

Au 30 septembre 2026, le secteur financier représente 65,8% des recettes, soit 366,8 millions d'euros sur un total de 557,7 millions d'euros perçus.

Tableau 83 : Degré de concentration

	75% des recettes	50% des recettes	25% des recettes
2023	0,68%	0,13%	0,02%
2024	1,40%	0,25%	0,05%
30.09.2025	1,49%	0,37%	0,11%

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

Il ressort du tableau ci-dessus que 1,4% des contribuables ont payé 75% des recettes en 2025, contre 0,68% des contribuables en 2024. Au 30 septembre 2026, ce pourcentage s'élève à 1,49% des contribuables.

5.3.2.1.5. Impôt sur la fortune

L'impôt sur la fortune (ci-après « IF ») s'applique aux sociétés de capitaux soumises à l'impôt sur le revenu des collectivités. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 décembre 2024[69] et à partir de l'année d'imposition 2025, la détermination de l'IF se base exclusivement sur le total du bilan du contribuable sans tenir compte de sa composition détaillée. Le barème de l'impôt a également été adapté en conséquence. Dans le projet de budget 2027, l'IF représente 6,1% des recettes issues des impôts directs (hors recettes pour compte de tiers).

Tableau 84 : Evolution des recettes

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions d'euros	801,6	875,8	1.098,0	1.101,9	984,9	1.000,0	1.070,0	1.150,0	1.190,0	1.190,0
variation en millions d'euros	28,1	74,2	222,2	3,9	-117,0	15,1	70,0	80,0	40,0	0,0
variation en %	3,6%	9,3%	25,4%	0,4%	-10,6%	1,5%	7,0%	7,5%	3,5%	0,0%

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

Le compte prévisionnel 2026 prévoit des recettes à hauteur de 1.000,0 millions d'euros, soit une légère moins-value de 3,8% (-40,0 millions d'euros) par rapport au budget voté (1.040,0 millions d'euros) et une faible hausse de 1,5% (15,1 millions d'euros) par rapport au compte 2025. L'année 2026 est principalement marquée par l'absence de croissance par rapport l'année précédente. La légère progression des recettes repose sur l'hypothèse d'un niveau d'avances et de soldes quasi stable par rapport à l'année 2025. En effet, les recettes perçues au 30 septembre s'élèvent à 814,7 millions d'euros (650,9 millions d'euros en avances et 163,8 millions d'euros en soldes) soit une quasi-stagnation des recettes par rapport à fin septembre 2025 (814,1 millions d'euros).

La légère amélioration anticipée pour la croissance économique devrait se traduire par une augmentation constante des avances au cours des deux prochaines années, de manière à atteindre des recettes de l'ordre de 1.070,0 millions d'euros en 2027, soit une progression de 7,0% (70,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026, suivies des recettes à hauteur de 1.150,0 millions d'euros en 2028 (+7,5%, 80,0 millions d'euros).

69 Loi du 20 décembre 2024 portant modification : 1°de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; 2° de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune (« Vermögensteuergesetz ») ; 3°de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Les prévisions pluriannuelles affichent quant à elles une stagnation des recettes à 1.190,0 millions d'euros pour les années 2029 et 2030.

L'impact fiscal de l'adaptation législative suite à l'entrée en vigueur de la loi du 20 décembre 2024[70] (Arrêt N° 00185 de la Cour constitutionnelle) a été pris en compte dans les travaux de prévision. Le déchet fiscal annuel est estimé à 39,0 millions d'euros par an au cours des années 2026 à 2030.

Tableau 85 : Contribution du secteur financier

en millions d'euros	Total	Secteur financier	
		en millions d'euros	en %
2024	1.101,9	886,5	80,5%
2025	984,9	845,5	85,9%
30.09.2026	814,7	705,4	86,6%

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

Le secteur financier demeure un pilier essentiel de l'IF. En 2025, les recettes issues du secteur financier se sont élevées à 845,5 millions d'euros (85,9%), soit une diminution de 41,0 millions d'euros par rapport à 2024.

Au 30 septembre 2026, le secteur financier affiche une part relative de 86,6%, soit 705,4 millions d'euros sur un total de 814,7 millions d'euros perçus.

Tableau 86 : Contribution des SOPARFI au sein du secteur financier

en millions d'euros	Total	Secteur financier	
		en millions d'euros	en %
2024	886,5	732,1	82,6%
2025	845,5	676,4	80,0%
30.09.2026	705,4	591,9	83,9%

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

70 Loi du 20 décembre 2024 portant modification : 1°de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ; 2° de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune (« Vermögensteuergesetz ») ; 3°de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Le tableau ci-dessus met en évidence la forte contribution des SOPARFI au sein du secteur financier. Celles-ci ont alimenté les recettes à hauteur de 80,0% (676,4 millions d'euros) en 2025 et 83,9% (591,9 millions d'euros) au 30 septembre 2026.

Tableau 87 : Degré de concentration

	75% des recettes	50% des recettes	25% des recettes
2024	1,67%	0,25%	0,05%
2025	1,51%	0,25%	0,05%
30.09.2025	1,64%	0,26%	0,06%

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

Il ressort du tableau ci-dessus que 1,51% des contribuables ont payé 75% des recettes en 2025, contre 1,67% des contribuables en 2024. Au 30 septembre 2026, ce pourcentage s'élève à 1,64% des contribuables.

Tableau 88 : Evolution des soldes restants dus

en millions d'euros	30.09.2024	30.09.2025	30.09.2026
Non échus	13,9	18,8	20,8
Soumis à délai	8,2	1,6	1,8
Normal	24,3	0,3	29,9
Soumis à contrainte	57,6	51,2	39,3
Total	**104,0**	**71,9**	**91,8**

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

Au 30 septembre 2026, un total de 91,8 millions d'euros reste dû, dont 29,9 millions d'euros correspondent à des impôts échus mais non encore soumis à une contrainte de paiement, respectivement à un délai de paiement, alors que 39,3 millions d'euros ont été soumis à contrainte et le recouvrement forcé a été lancé.

Les soldes restants dus sont pris en considération dans les travaux de prévision par le biais de l'analyse de leur évolution et des facteurs explicatifs qui les sous-tendent.

5.3.2.1.6. Impôt commercial communal

L'impôt commercial communal (ci-après « ICC ») est déterminé sur base du bénéfice d'exploitation des entreprises commerciales (sociétés de personnes, sociétés de capitaux, entrepreneurs individuels). L'ICC et l'IRC sont liés dans la mesure où ils sont déterminés à partir de la même base imposable.

Concernant l'ICC, l'ACD prélève l'impôt pour le compte des communes et procède à la redistribution des recettes conformément aux critères prédéfinis. Selon l'administration fiscale, une part importante des recettes est générée par des entreprises situées sur le territoire d'un nombre réduit de communes. Le fonds de dotation globale des communes (FDGC)[71] est majoritairement alimenté par l'ICC.

A l'instar de l'IRC, l'ICC présente certaines spécificités qui entraînent un décalage par rapport aux facteurs économiques qui le conditionnent. Historiquement, les avances représentent la majeure partie des recettes perçues. Au 30 septembre 2026, les avances constituent 59,7% (938,4 millions d'euros) des recettes encaissées tandis que la quote-part des soldes s'établit à 40,3% (633,4 millions d'euros).

Tableau 89 : Evolution des recettes

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions d'euros	1.034,7	1.002,8	1.271,4	1.553,5	1.760,2	1.820,0	2.280,0	2.110,0	2.220,0	2.330,0
variation en millions d'euros	107,4	-31,9	268,6	282,1	206,7	59,8	460,0	-170,0	110,0	110,0
variation en %	11,6%	-3,1%	26,8%	22,2%	13,3%	3,4%	25,3%	-7,5%	5,2%	5,0%

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

Le compte prévisionnel 2026 prévoit des recettes à hauteur de 1.820,0 millions d'euros, soit un excédent de 9,6% (160,0 millions d'euros) par rapport au budget voté (1.660,0 millions d'euros) et une faible hausse de 3,4% (59,8 millions d'euros) par rapport au compte 2025. A l'image de l'IRC, la progression observée repose notamment sur la légère augmentation des dossiers d'imposition traités ainsi que la progression continue des avances et la hausse des soldes d'impôt principalement issus des années 2023 et 2024 fortement marquées par la bonne

71 Le fonds de dotation globale des communes a été créé par la loi du 14 décembre 2016 et remplace le fonds communal de dotation financière (FCDF).

performance du secteur financier (remontée des taux d'intérêts et augmentation significative des marges d'intérêts).

En effet, 1.571,8 millions d'euros ont effectivement été encaissés au 30 septembre 2026, soit une progression de 14,9% (203,8 millions d'euros) principalement due à la hausse des soldes à hauteur de 127,0 millions d'euros.

Pour l'année 2027, les recettes devrait s'élever à 2.280,0 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse soutenue de 25,3% (460,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026. Comme pour l'IRC, cette progression repose notamment sur l'hypothèse d'une légère amélioration de la conjoncture économique, l'accélération du traitement des dossiers d'imposition ainsi que le changement de méthode opéré en matière de fixation des avances pour les contribuables (recours à la dernière déclaration introduite au lieu de la dernière déclaration imposée).

Marquées par le contrecoup de la progression des avances en 2027, les prévisions pluriannuelles affichent une baisse des recettes de 7,5% (-170,0 millions d'euros) pour l'année 2028 suivies d'une croissance stable pour les années 2029 à 2030 (5,1% en moyenne).

L'impact de la mesure fiscale en vigueur a été pris en compte dans les travaux de prévision. Ainsi, l'estimation du déchet fiscal annuel se présente comme suit pour les années 2026 à 2030 :

Tableau 90 : Déchet fiscal pluriannuel généré par la réforme du système des pensions

(en millions d'euros)	2026	2027	2028	2029	2030
Hausse des cotisations sociales de 8% à 8,5% à partir du 1er janvier 2026[72]	0,0	2,0	4,0	4,0	4,0
Total	**0,0**	**2,0**	**4,0**	**4,0**	**4,0**

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

Au vu de ces estimations, le déchet fiscal pluriannuel lié à la réforme du système des pensions devrait s'élever à 2,0 millions d'euros en 2027 et à 4,0 millions d'euros par an au cours des années 2028 à 2030.

72 Loi du 19 décembre 2025 portant modification :1°du Code de la sécurité sociale ; 2°du Code du travail ; 3°de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois.

Tableau 91 : Contribution du secteur financier

en millions d'euros	Total	Secteur financier	
		en millions	en %
2024	1.553,5	960,1	61,8%
2025	1.760,2	1.261,1	71,7%
30.09.2026	1.571,8	1.209,4	76,9%

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

Le tableau ci-dessus illustre l'importance du secteur financier dans le produit de l'ICC. En 2025, les recettes issues du secteur financier se sont élevées à 1.261,1 millions d'euros (71,7%), soit une progression de 301,0 millions d'euros par rapport à l'année 2024.

Au 30 septembre 2026, le secteur financier représente 76,9% des recettes, soit 1.209,4 millions d'euros sur un total de 1.571,8 millions d'euros perçus. Parmi ces recettes issues du secteur financier, les banques ont contribué à hauteur de 48,1% (582,2 millions d'euros), suivies des SOPARFI à hauteur de 33,9% (410,0 millions d'euros) et des sociétés de gestion de fonds à raison de 10,1% (122,3 millions d'euros).

Tableau 92 : Degré de concentration

	75% des recettes	50% des recettes	25% des recettes
2024	1,08%	0,21%	0,04%
2025	1,11%	0,23%	0,04%
30.09.2026	0,83%	0,15%	0,03%

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

Il ressort du tableau ci-dessus que 1,11% des contribuables ont payé 75% des recettes en 2025, contre 1,08% des contribuables en 2024. Au 30 septembre 2026, ce pourcentage s'élève à 0,83% des contribuables.

Tableau 93 : Evolution des soldes restants dus

en millions d'euros	30.09.2024	30.09.2025	30.09.2026
Non échu	33,5	33,2	111,3
Soumis à délai	9,0	8,0	7,9
Normal	368,1	346,5	343,8
Soumis à contrainte	160,4	149,5	149,2
Total	**571,0**	**537,2**	**612,2**

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

Au 30 septembre 2026, un total de 612,2 millions d'euros reste dû, dont 343,8 millions d'euros correspondent à des impôts échus mais non encore soumis à une contrainte de paiement, respectivement à un délai de paiement, alors que 149,2 millions d'euros ont été soumis à contrainte et le recouvrement forcé a été lancé.

Les soldes restants dus sont pris en considération dans les travaux de prévision par le biais de l'analyse de leur évolution et des facteurs explicatifs qui les sous-tendent.

5.3.2.1.7. Importance du secteur financier

L'analyse des différentes catégories des impôts directs a mis en évidence une forte dépendance des recettes à l'égard des performances du secteur financier. Le tableau ci-dessous confirme ce constat en mettant en avant les recettes issues de la place financière.

Tableau 94 : 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		
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%

	IRC (*)		RTS (*)		Capitaux		Fortune		Contribution du secteur financier	
	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier	Total	Secteur financier		
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%
2024	3.550,4	2.227,3	7.022,2	1.357,2	1.061,0	848,5	1.101,9	886,5	5.319,5	41,8%
2025	3.839,3	2.968,2	7.139,3	1.483,6	808,3	580,2	984,9	845,5	5.877,5	46,0%
30.09.2026	**3.498,0**	**2.760,4**	**5.540,2**	**1.141,7**	**557,7**	**366,8**	**814,7**	**705,4**	**4.974,3**	**47,8%**

Source chiffres : Administration des Contributions directes (aux erreurs des arrondis près) ; tableau : Cour des comptes (en millions d'euros)

(*) Avant déduction de l'impôt de solidarité

En 2025, les recettes perçues en provenance du secteur financier se sont élevées à 5.877,5 millions d'euros (46,0% des recettes totales de l'IRC, la RTS, l'IRCAP, l'IF), soit une progression de 558,0 millions d'euros (+10,5%) par rapport à l'année 2024. Au 30 septembre 2026, les recettes encaissées s'élèvent à 4.974,3 millions d'euros, ce qui représente 47,8% des recettes totales encaissées au titre de l'IRC, de la RTS, de l'IRCAP et de l'IF.

La forte dépendance du secteur financier comporte néanmoins des inconvénients. En effet, elle rend l'économie luxembourgeoise particulièrement vulnérable aux volatilités des marchés financiers mondiaux et une crise du secteur financier entraînerait des répercussions dramatiques sur les recettes fiscales.

5.3.2.2. Impôts indirects

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de l'impôt indirect 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 la méthode SEC 2010. Il résume l'évolution des principales recettes provenant des impôts indirects entre 2025 et 2027.

Tableau 95 : Evolution des impôts indirects

(en millions d'euros)	Compte général 2025	Budget voté 2026	Compte prévisionnel 2026	Projet de budget 2027	Variation CG 2025 / PB 2027	Variation CP 2026/ PB 2027
Taxe sur les véhicules automoteurs	68,6	68,0	68,0	68,0	-0,9%	0,0%
Parts dans les recettes communes de l'UEBL	1.317,7	1.300,6	1.311,5	1.312,8	-0,4%	0,1%
Accises autonomes huiles minérales	140,0	136,2	100,5	131,6	-6,0%	30,9%
Accises autonomes cigarettes	589,5	610,0	614,1	667,2	13,2%	8,7%

(en millions d'euros)	Compte général 2025	Budget voté 2026	Compte prévisionnel 2026	Projet de budget 2027	Variation CG 2025 / PB 2027	Variation CP 2026/ PB 2027
Droits d'enregistrement	156,3	289,9	181,8	223,1	42,7%	22,7%
Droits d'hypothèques	27,7	48,5	31,5	37,6	35,7%	19,4%
Taxe sur la valeur ajoutée	5.898,9	6.324,0	6.282,0	6.768,0	14,7%	7,7%
Taxe sur les assurances	89,2	87,9	87,9	98,0	9,9%	11,5%
Taxe d'abonnement sur les titres de sociétés	1.363,7	1.374,0	1.515,0	1.589,0	16,5%	4,9%
Produit de la taxe de consommation sur l'alcool	57,7	59,4	60,7	62,2	7,8%	2,5%
Produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants	112,7	113,1	113,1	111,6	-1,0%	-1,4%
Produit de la contribution taxe CO_2	269,1	291,9	291,6	310,5	15,4%	6,5%
Autres impôts indirects	58,3	75,0	74,4	80,5	38,1%	8,2%
Total	**10.149,4**	**10.778,5**	**10.732,1**	**11.460,1**	**12,9%**	**6,8%**

Sources :: Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, Administration des douanes et accises, projet de budget 2026 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Selon le compte prévisionnel 2026, les recettes fiscales issues des impôts indirects devraient atteindre 10.732,1 millions d'euros, soit une moins-value de 0,4% (-46,4 millions d'euros) par rapport au budget voté (10.778,5 millions d'euros) et une hausse de 5,7% (582,7 millions d'euros) par rapport à l'année 2025 (10.149,4 millions d'euros).

Selon les prévisions budgétaires 2027, les recettes fiscales sont évaluées à 11.460,1 millions d'euros, soit une hausse de 6,8% (728,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (10.732,1 millions d'euros) et une hausse de 12,9% (1.310,7 millions d'euros) par rapport au compte 2025 (10.149,4 millions d'euros).

La taxe sur la valeur ajoutée (ci-après « TVA ») devrait se chiffrer à 6.768,0 millions d'euros, soit une progression de 7,7% (486,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (6.282,0 millions d'euros) et une progression notable de 14,7% (869,1 millions d'euros) par rapport au compte 2025 (5.898,9 millions d'euros).

La taxe d'abonnement sur les titres de sociétés (ci-après « TABO ») devrait se chiffrer 1.589,0 millions d'euros, soit une augmentation de 4,9% (74,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (1.515,0 millions d'euros) et une progression soutenue de 16,5% (225,3 millions d'euros) par rapport au compte 2025 (1.363,7 millions d'euros).

Les produits à encaisser au titre des recettes sur les carburants concernent la part des accises communes de l'UEBL attribuée au Luxembourg, les accises autonomes, le produit de la contribution

sociale et le produit de la contribution taxe CO_2. Les prévisions d'accises sur les produits se chiffrent à 831,5 millions d'euros, soit une augmentation de 4,0% (31,6 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (799,9 millions d'euros) et une légère diminution de 1,3% (-11,1 millions d'euros) par rapport au compte 2025 (842,6 millions d'euros).

Dans son accord de coalition 2023-2028, le gouvernement luxembourgeois s'engage à respecter la trajectoire de la taxe CO_2 définie dans le PNEC pour les années 2021 à 2030[73]. Afin de réduire davantage les émissions de gaz à effet de serre, le PNEC prévoit une augmentation annuelle de la taxe CO_2 de 5 euros par tCO_2 jusqu'en 2026.

En 2026, la taxation est de 45,0 euros par tCO_2 émise, de sorte que le compte prévisionnel 2026 prévoit des recettes à hauteur de 291,6 millions d'euros. Pour l'année 2027, une augmentation de la taxe CO_2 à 50,0 euros par tonne [74] est envisagée et des recettes de l'ordre de 310,5 millions d'euros sont prévues, soit une hausse de 6,5% (18,9 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026.

En matière des droits d'accise sur le tabac, une hausse des accises sur les cigarettes et le tabac à fumer est entrée en vigueur au 1er janvier 2026 et une nouvelle hausse d'environ +8,0% est prévue au 1er janvier 2027[75].

Parmi la catégorie « autres impôts indirects » figurent le produit provenant de la vente de droits d'émissions destiné au Fonds climat et énergie ainsi que la taxe de prélèvement d'eau et de rejet des eaux usées.

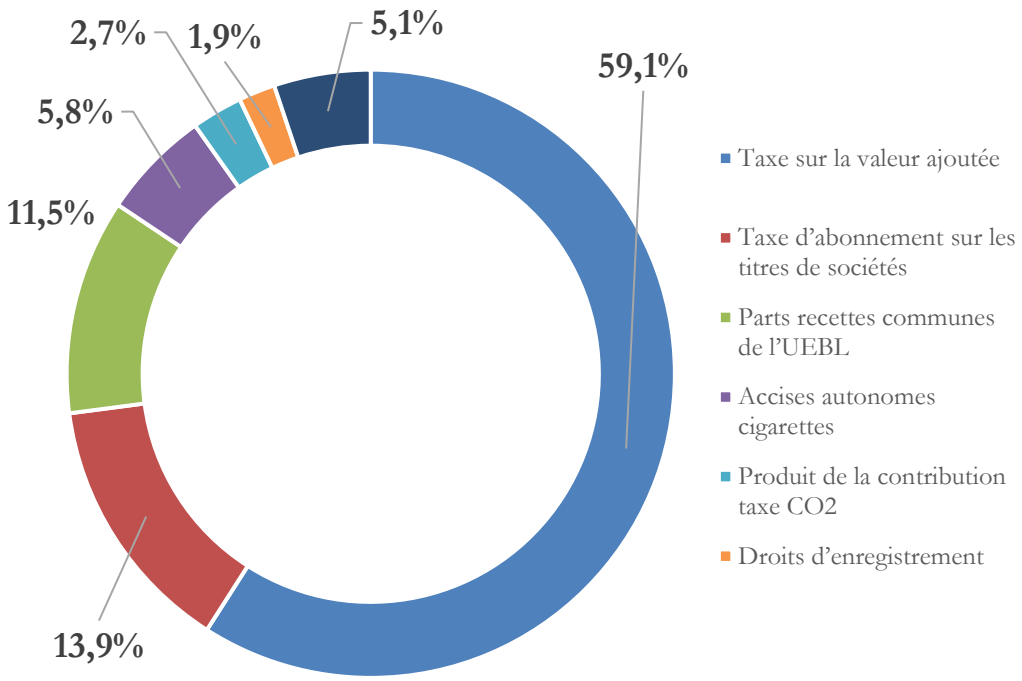
Enfin, le graphique ci-dessous illustre la répartition des recettes issues des impôts indirects telle que retenue dans le projet de budget 2027.

73 Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg - Accord de coalition 2023-2028 « Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken » - page 33.

74 Projet de loi 8800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 - Art 6. Modification de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

75 Projet de loi 8800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 - Art 6. Modification de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

Graphique 96 : Répartition des impôts indirects



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

Dans ce qui suit, seront traités la TVA, la TABO, les droits d'enregistrement et les accises sur les tabacs manufacturés et le carburant.

5.3.2.2.1. Taxe sur la valeur ajoutée

Largement tributaire des dépenses de consommation et d'investissement des secteurs privé et public, la 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 de fluctuations des variables macroéconomiques qui le sous-tendent. Dans le projet de budget 2027, la TVA représente 59,1% des recettes totales provenant des impôts indirects.

La Cour analyse depuis des années les soldes à rembourser et à encaisser liés à cet impôt. Au 5 octobre 2026, l'écart[76] entre le « montant à recouvrer » et le « montant à rembourser » affichait un

76 L'écart est basé sur la situation des assujettis en activité normale sont donc exclus les montants de TVA irrécouvrables suite entre autres à une cessation, faillite ou liquidation de l'activité.

solde net à rembourser de 436,9 millions d'euros, soit une diminution de 40,5 millions d'euros (-8,5%) par rapport au 6 octobre 2025 (477,4 millions d'euros).

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. Au 5 octobre 2026, les arriérés en matière de TVA à rembourser se sont élevés à 1.120,7 millions d'euros, soit une augmentation de 54,3 millions d'euros (+5,1%) par rapport au 6 octobre 2025 (1.066,4 millions d'euros).

Tableau 97 : Degré de concentration de la TVA à rembourser

	6 octobre 2025			5 octobre 2026		
	Nombre d'assujettis	**Montant en millions d'euros**	**%**	**Nombre d'assujettis**	**Montant en millions d'euros**	**%**
100.000 < X < 0	33.286	348,1	32,6%	33.454	353,3	31,5%
250.000 < X ≤ 100.000	1.132	175,0	16,4%	1.124	174,1	15,5%
500.000 < X ≤ 250.000	396	138,0	12,9%	403	138,7	12,4%
1.000.000 < X ≤ 500.000	189	129,0	12,1%	207	143,3	12,8%
2.000.000 < X ≤ 1.000.000	67	90,8	8,5%	77	104,7	9,3%
5.000.000 < X ≤2.000.000	24	75,6	7,1%	29	88,7	7,9%
X ≤ 5.000.000	8	109,9	10,3%	13	117,9	10,5%
	35.102	**1.066,4**	**100,0**	**35.307**	**1.120,7**	**100,0**

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

Il ressort de l'analyse du tableau précédent qu'au 5 octobre 2026, 31,5% (353,3 millions d'euros) du solde à rembourser concerne 33.454 assujettis (94,8%) ayant droit à des remboursements pouvant atteindre le seuil de 100.000 euros, suivi des remboursements compris entre 100.000 euros et 250.000 euros qui représentent 15,5% (174,1 millions d'euros) du solde à rembourser et qui concernent 1.124 assujettis (3,2%).

A l'instar de la situation observée au 6 octobre 2025, ces deux catégories représentent à elles seules environ la moitié du solde à rembourser et concernent à peu près 98,0% des assujettis ayant droit à un remboursement. Au vu des chiffres présentés, les assujettis disposant d'un remboursement supérieur à 250.000 euros et avoisinant l'échelle de 5.000.000 euros sont très peu nombreux.

Au 30 septembre 2026, les remboursements effectifs de TVA s'élèvent à 1.345,3 millions d'euros, soit une légère diminution de 0,5% (-7,1 millions d'euros) par rapport à septembre 2025 (1.352,4

millions d'euros). Selon l'administration, ce léger recul repose sur le fait que les assujettis ayant droit à un remboursement n'exigent pas la restitution des fonds dus.

Tableau 98 : Evolution des recettes

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions d'euros	4.538,7	5.098,3	5.102,0	5.841,1	5.898,9	6.282,0	6.768,0	7.052,0	7.452,0	7.898,0
variation en millions d'euros	695,3	559,6	3,7	739,1	57,8	383,1	486,0	284,0	400,0	446,0
variation en %	18,1%	12,3%	0,1%	14,5%	1,0%	6,5%	7,7%	4,2%	5,7%	6,0%

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

L'estimation des recettes de TVA est principalement tributaire de trois éléments, à savoir la croissance économique (PIB en volume), l'inflation (IPCH) et les remboursements de TVA réalisés au cours de l'année. Les prévisions de l'administration concernant la progression économique et l'évolution de l'inflation sont déterminées sur base de la moyenne des données macroéconomiques publiées par diverses institutions, plus précisément la Commission européenne, l'OCDE, le FMI, l'Oxford Economics ainsi que le Statec.

Le compte prévisionnel 2026 prévoit des recettes à hauteur de 6.282,0 millions d'euros, soit une moins-value de 0,7% (-42,0 millions d'euros) par rapport au budget voté (6.324,0 millions d'euros) et une hausse de 6,5% (383,1millions d'euros) par rapport à l'année 2025. Cette progression repose notamment sur le maintien de l'activité économique (PIB en volume estimé à +1,4% contre +1,5% retenu en 2025), le rebond de l'inflation (IPCH estimé à +3,2% contre +2,2% retenu en 2025) ainsi que l'augmentation moins significative des remboursements (+5,7% contre +18,2% en 2025).

En effet, après une année 2024 fortement impactée par des investissements extrêmement faibles, l'année 2025 avait été marquée par un rebond des investissements qui s'est reflété dans les remboursements effectués par l'administration (1.816,5 millions d'euros, +18,2% par rapport à l'année 2024 (1.536,8 millions d'euros)).

Porté par le léger rebond de l'activité économique (PIB en volume estimé à 1,8% soit +0,4% par rapport à 2026) accompagné de la diminution de l'inflation (IPCH estimé à 1,9% soit -1,3% par rapport à 2026) et du recul notable des remboursements liés aux investissements (-13,4% par rapport à 2026), le projet de budget 2027 table sur des recettes de l'ordre de 6.768,0 millions d'euros, soit une progression de 486,0 millions d'euros (+7,7%) par rapport au compte prévisionnel 2026.

Les prévisions budgétaires pluriannuelles affichent quant à elles une progression moyenne de 5,3% pour la période 2028 à 2030. Cette évolution repose sur l'hypothèse d'une croissance économique moyenne de 2,3%, une inflation moyenne de 2,0% et une progression continue des remboursements (6,3% en moyenne).

En concordance avec la diminution des quantités de tabacs vendues au cours de l'année 2026 (-15,7% pour les cigarettes et -13,1 pour le tabac à fumer), les recettes de TVA issues de la vente de tabac manufacturés marquent un recul de 7,0% (-20,7 millions d'euros), par rapport au 30 septembre 2025 (296,2 millions d'euros), de sorte à atteindre des recettes de l'ordre de 275,5 millions d'euros au 30 septembre 2026.

Sous l'impulsion du succès rencontré par les voitures hybrides (en tête du marché avec 12.039 immatriculations, 31,7% du marché à fin septembre 2026) et la hausse du prix des produits pétroliers observée depuis le début du conflit au Moyen-Orient, les recettes de TVA sur les ventes de carburant ont quant à elles augmenté de 16,1% (44,2 millions d'euros), par rapport à septembre 2025 (273,9 millions d'euros), de façon à atteindre 318,1 millions d'euros au 30 septembre 2026.

Tableau 99 : Répartition sectorielle des recettes

Section	Septembre 2025		Septembre 2026	
	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
Activités financières et d'assurance	1.111,7	25,3%	1.090,9	23,0%
Commerce	830,3	18,9%	868,6	18,3%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	643,1	14,6%	736,6	15,5%
Construction	400,2	9,1%	438,0	9,2%
Activités de services administratifs et de soutien	248,8	5,7%	377,0	8,0%
Télécommunications, programmation informatique, conseil	201,0	4,6%	238,5	5,0%
Autres	964,4	21,9%	991,3	20,9%
Total	**4.399,6**	**100,0%**	**4.740,8**	**100,0%**

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

Le tableau ci-dessus montre la répartition des recettes par secteur et dégage la quote-part de chaque secteur au niveau des recettes réalisées entre le 30 septembre 2025 et le 30 septembre 2026.

Au 30 septembre 2026, le secteur des activités financières et d'assurance est le principal contributeur aux recettes de TVA avec une quote-part de 23,0% (1.090,9 millions d'euros), suivi du secteur commerce à hauteur de 18,3% (868,6 millions d'euros) et des activités spécialisées, scientifiques et techniques à raison de 15,5% (736,6 millions d'euros).

Malgré la bonne performance du secteur financier, le secteur des activités financières et d'assurance (code L) a vu sa part dans les recettes de TVA diminuer de 2,3% au 30 septembre 2026, alors que le secteur des activités de services administratifs et de soutien (code O) a vu sa part augmenter de 2,3% sur la même période. Cette évolution est due au changement de code NACE opéré par une entreprise pour l'une de ses activités (l'activité a été transférée du code L vers le code O).

Le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques, le secteur commerce ainsi que le secteur « autres » affichent une quote-part relativement stable sur les deux années.

5.3.2.2.2. Taxe d'abonnement

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 l'impôt dépend directement de l'évolution des marchés boursiers et de la gestion de trésorerie des assujettis. Compte tenu de ces caractéristiques, les recettes de la TABO affichent une volatilité élevée. Dans le projet de budget 2027, la TABO représente 13,9% des recettes provenant des impôts indirects.

La taxe d'abonnement est applicable aux organismes de placement collectif (OPC), aux fonds d'investissement spécialisés (FIS), aux fonds d'investissement alternatifs réservés (FIAR) et aux sociétés de gestion de patrimoine familial (SPF). Le taux de la taxe d'abonnement s'élève à 0,01% pour les FIS, les FIAR et sous certaines conditions les OPC, à 0,05% pour les OPC standard et à 0,25% pour les SPF. Pour rappel, la déclaration et le paiement de la taxe sont effectués à la fin de chaque trimestre.

Tableau 100 : Provenance des recettes

Taux de taxe d'abonnement annuelle	2025 T2	2026 T2
0,01%	22,0%	21,0%
0,05%	76,0%	77,0%
0,25%	2,0%	2,0%

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

Le tableau précédent reprend la provenance des recettes encaissées au deuxième trimestre de l'année 2025 et 2026. Au vu des chiffres présentés pour l'année 2026, les OPC standard (taux de 0,05%), les FIS et les FIAR (taux de 0,01%) sont les principaux contributeurs aux recettes de la taxe d'abonnement avec une contribution respective de 77,0% et 21,0%.

Pour mémoire, dans le cadre du paquet fiscal « Entlaaschtungs-Pak » [77] et en vue du développement de nouvelles activités ainsi que de la diversification de la place financière luxembourgeoise, le ministre des Finances avait annoncé l'exonération de la taxe d'abonnement à partir du 1er janvier 2025 pour les Exchange Traded Funds (ETF) gérés activement.

En ce qui concerne l'effet volume et la perte des recettes liés à cette exonération, les responsables de l'administration réitèrent à ce jour que l'impact de cette mesure, pour l'année 2026 et les années subséquentes, serait négligeable en raison de la présence réduite des ETF actifs au Luxembourg. De ce fait, aucun déchet fiscal et aucun effet volume n'a été estimé et pris en considération dans les prévisions budgétaires.

Tableau 101 : Evolution des recettes

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions d'euros	1.280,5	1.280,9	1.199,2	1.289,8	1.363,7	1.515,0	1.589,0	1.667,0	1.749,0	1.834,0
variation en millions d'euros	230,1	0,4	-81,7	90,6	73,9	151,3	74,0	78,0	82,0	85,0
variation en %	21,9%	0,0%	-6,4%	7,6%	5,7%	11,1%	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%

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

77 Loi du 20 décembre 2024 portant modification : 1. de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3. de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ; 4. de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société de gestion de patrimoine familial (« SPF ») ; 5. de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif.

Le compte prévisionnel 2026 prévoit des recettes de l'ordre de 1.515,0 millions d'euros, soit une plus-value de 10,3% (141,0 millions d'euros) par rapport au budget voté (1.374,0 millions d'euros) et une hausse de 11,1% (151,3 millions d'euros) par rapport à l'année 2025. La taxe d'abonnement devrait ainsi atteindre un nouveau pic historique dépassant le niveau record de 2025. Cette progression repose sur l'augmentation de la valeur nette d'inventaire[78] ainsi que la bonne performance des marchés boursiers.

En effet, malgré le conflit en Iran et les perturbations des marchés boursiers constatées en début d'année, le Statec relève dans sa conjoncture flash d'août 2026 que « les valorisations des actifs des fonds d'investissement sont fortement reparties à la hausse » et « que les actifs nets sous gestion des organismes de placement collectif (OPC) au Luxembourg affichent une croissance notable de 16% sur un an à la fin du mois de juin ».

Fin septembre 2026, la dynamique favorable des marchés boursiers s'est notamment traduite par une progression (sur un an) de 16,7% pour l'indice boursier Euro Stoxx 50 accompagnée d'une hausse de 17,3% pour l'indice boursier Stoxx Europe 600 [79]. A l'instar de l'évolution boursière, la valeur totale des actifs nets des fonds d'investissement (actifs nets OPC/FIS/SICAR) à fin septembre est également en hausse et atteint 6.796,7 milliards d'euros contre 6.025,0 milliards d'euros au 30 septembre 2025[80].

En raison des perspectives d'évolution du Statec jugées trop pessimistes, l'AED a modifié son approche pour les prévisions des années 2027 à 2030 afin d'y intégrer la croissance empirique observée au cours des années 2017 à 2025. Pour rappel, les prévisions budgétaires reposaient auparavant entièrement sur les hypothèses du Statec fondées sur les données de l'institut Oxford Economics ainsi que sur l'évolution de l'indice boursier européen Euro Stoxx 50.

Compte tenu de cette nouvelle approche, le projet de budget 2027 prévoit des recettes à hauteur de 1.589,0 millions d'euros, soit une légère hausse de 4,9% (74,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026. Les prévisions pluriannuelles affichent également une progression moyenne de 4,9% pour la période allant de 2028 à 2030.

78 La valeur nette d'inventaire (VNI) exprime la valeur d'un fonds d'investissement. Elle est calculée en divisant la valeur nette des actifs par le nombre d'actions / de parts en circulation.
79 Monthly Index News - September 2026 publié par Stoxx Ltd.
80 Statistiques publiées le 28 octobre 2026 par la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF).

5.3.2.2.3. Droits d'enregistrement

Les droits d'enregistrement concernent principalement les mutations de droits à caractère immobilier. Dans le projet de budget 2027, les droits d'enregistrement représentent 1,9% des recettes provenant des impôts indirects.

Tableau 102 : Evolution des recettes

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions d'euros	485,3	485,4	232,5	186,8	156,3	181,8	223,1	233,5	253,2	270,7
variation en millions d'euros	125,1	0,1	-252,9	-45,7	-30,5	25,5	41,3	10,4	19,7	17,5
variation en %	34,7%	0,0%	-52,1%	-19,7%	-16,3%	16,3%	22,7%	4,7%	8,4%	6,9%

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

Le compte prévisionnel 2026 prévoit des recettes à hauteur de 181,8 millions d'euros, soit une moins-value de 37,3% (-108,1 millions d'euros) par rapport au budget voté (289,9 millions d'euros) et une hausse notable de 16,3% (25,5 millions d'euros) par rapport à l'année 2025. Cette prévision a été émise en considérant les nouvelles mesures annoncées par le gouvernement, la plus-value des recettes induite par les mesures fiscales arrivées à échéance ainsi que la baisse des recettes brutes due à la diminution des transactions immobilières (9.814 transactions à fin août 2026 contre 10.804 transactions à fin août 2025) notamment induite par le resserrement de la politique monétaire de la BCE (deux relèvements des taux d'intérêts directeurs pris en compte).

Parmi les mesures arrivées à terme, il y a lieu de considérer la mesure relative à la réduction de la moitié de la base imposable, qui a généré un déchet fiscal de 83,0 millions d'euros en 2025, ainsi que la mesure relative à l'introduction du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » à des fins d'investissement dans le logement locatif fixé à 20.000 € par personne physique, qui a engendré un déchet fiscal de 5,0 millions d'euros en 2025.

Selon le Statec [81], au 2ème trimestre 2026 les prix des logements (maisons et appartements confondus) ont diminué de 2,2% par rapport à la même période en 2025. L'effet passager constaté en juin 2025 s'est donc résorbé provoquant ainsi une diminution des transactions immobilières de 35,8% pour les maisons existantes et de 33,6% pour les appartements existants.

81 N°20 - Septembre 2026 « Le Logement en chiffres ».

Pour mémoire, l'anticipation de la fin des mesures fiscales en vigueur avait entraîné une augmentation des prix des logements (+4,5%) et une progression significative des transactions immobilières (+93,7% pour les maisons existantes et +72,9% pour les appartements existants) au 2ème trimestre de l'année 2025 [82].

En ce qui concerne les appartements en construction (VEFA), ceux-ci peinent toujours à renouer avec le niveau d'avant crise et affichent une régression de 68,0% (au 2ème trimestre 2026) par rapport à la moyenne constatée entre 2017 et 2021 (225 transactions au 2ème trimestre 2026 contre une moyenne de 694 pour les années 2017 à 2021) [83].

En outre, le Statec relève dans sa conjoncture flash de juillet 2026 que « … la demande de nouveaux crédits repart à la baisse (…) et devrait encore reculer sur les prochains mois sous l'effet des hausses de taux et du durcissement des critères d'octroi des crédits par les banques ».

Le projet de budget 2027 table sur des recettes de l'ordre de 223,1 millions d'euros, soit une progression notable de 22,7% (41,3 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026. Cette prévision repose notamment sur la prise en considération des mesures fiscales prévues ainsi que l'hypothèse d'une hausse modérée des transactions immobilières avec un retour partiel au niveau des transactions observé en 2022, notamment initiée par l'assouplissement de la politique monétaire de la BCE (deux baisses des taux d'intérêts directeurs pris en compte), qui devrait correspondre à un niveau de recettes brutes équivalent à celui observé en 2018.

Les prévisions pluriannuelles affichent quant à elles une progression moyenne de 6,7% sur la période 2028 à 2030. Cette évolution tient compte de la croissance empirique observée sur base des données macroéconomiques du Statec ainsi que l'effet cumulé des mesures annoncées.

Les prévisions budgétaires retenues tiennent compte de l'impact des diverses mesures fiscales annoncées par le gouvernement. Ainsi, l'estimation du déchet fiscal annuel se présente comme suit pour les années 2026 à 2030 :

82 N°18 - Septembre 2025 « Le Logement en chiffres ».
83 N°20 - Septembre 2026 « Le Logement en chiffres ».

Tableau 103 : Déchet fiscal pluriannuel généré par les nouvelles mesures annoncées dans la cadre de la présentation du projet de Budget pour l'exercice 2027

(en millions d'euros)	2026	2027	2028	2029	2030
Relèvement permanent du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » à 45.000 euros [84]	6,0	16,0	17,3	18,5	20,5
Exonération des droits d'enregistrement sur les constructions existantes dans le cadre des VEFA *(du 16 juillet 2026 au 16 juillet 2029)* [85]	2,7	7,5	8,0	4,6	
Total	**8,7**	**23,5**	**25,3**	**23,1**	**20,5**

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

Au vu de ces estimations, la moins-value des recettes liée à la pérennisation du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » à 45.000 euros devrait s'élever à 6,0 millions d'euros en 2026, à 16,0 millions d'euros en 2027, à 17,3 millions d'euros en 2028, à 18,5 millions d'euros en 2029 et à 20,5 millions d'euros en 2030, soit un total de 78,3 millions d'euros au cours des cinq prochaines années.

En dernier lieu, le déchet fiscal relatif à l'exonération des constructions existantes dans le cadre des VEFA devrait s'élever à 2,7 millions d'euros en 2026, à 7,5 millions d'euros en 2027, à 8,0 millions d'euros en 2028 et à 4,6 millions d'euros en 2029, soit un total de 22,8 millions d'euros au cours des quatre prochaines années.

5.3.2.2.4. Accises sur les tabacs manufacturés

Le tabagisme demeure en 2026 un enjeu majeur de santé publique à l'échelle mondiale. Selon les données[86] publiées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en juin 2026, environ 1,2 milliard de personnes consomment du tabac dans le monde, tandis que celui-ci est responsable de plus de 7 millions de décès chaque année, dont 1,6 million lié à l'exposition au tabagisme passif. Au sein de l'Union européenne, près de 24,0% de la population adulte continue de fumer, malgré une tendance générale à la baisse observée au cours de la dernière décennie.

La consommation de tabac et de nouveau produits contenant de la nicotine chez les jeunes constitue une préoccupation particulière. Selon l'OMS, 14,3% des adolescents âgés de 13 à 15 ans dans

84 Projet de loi 8806 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.

85 Projet de loi 8807 portant mise en œuvre d'une exonération temporaire des droits d'enregistrement et de transcription pour les constructions existantes dans le cadre de ventes en l'état futur d'achèvement.

86 Organisation mondiale de la santé (OMS), Tabac et nicotine, fiche d'information, 26 juin 2026, https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/tobacco

la Région européenne utilisent des cigarettes électroniques, soit une proportion trois fois supérieure à celle observée chez les adultes. L'essor de ces produits, notamment auprès des jeunes générations, soulève de nouveaux défis en matière de prévention, de réglementation et de fiscalité.

Dans ce contexte, les travaux relatifs à la révision de la directive 2011/64/UE, engagés à la suite de la proposition présentée par la Commission européenne en juillet 2025, se sont poursuivis au cours de l'année 2026. Cette réforme vise notamment à relever les taux minimaux d'accise et à étendre le champ d'application de la directive aux nouveaux produits contenant de la nicotine, afin de renforcer l'harmonisation fiscale et de soutenir les objectifs européens de lutte contre le tabagisme.

Pour une présentation détaillée du cadre législatif européen, des principales modifications envisagées dans le cadre de cette réforme ainsi que des politiques fiscales et de lutte contre le tabagisme mise en œuvre dans différents pays européens, la Cour renvoie à son Avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2026, dans lequel ces aspects ont fait l'objet d'une analyse approfondie.

Au Luxembourg, la consommation de tabac reste particulièrement élevée, notamment chez les jeunes, tandis que l'essor des nouveaux produits contenant de la nicotine soulève des préoccupations supplémentaires en matière de santé publique. Cette situation s'inscrit dans un contexte où les recettes fiscales provenant des tabacs manufacturés occupent une place importante dans le budget de l'Etat, mettant en évidence les tensions entre les objectifs de réduction du tabagisme et les intérêts budgétaires nationaux.

Selon les résultats de l'enquête nationale[87] réalisée en 2025 et publiés le 27 mai 2026 par la Direction de la santé et la Fondation Cancer, 31,0% des résidents âgés de 16 ans et plus consomment du tabac, dont 16,0% quotidiennement et 15,0% de manière occasionnelle. La situation apparaît particulièrement préoccupante chez les jeunes âgés de 16 à 24 ans, parmi lesquels la proportion de consommateurs atteint 41,0%, dont 18,0% de fumeurs quotidiens. Parallèlement, le recours aux cigarettes électroniques continue de gagner en importance, avec 11,0% de la population déclarant pratiquer le vapotage, dont 4,0% quotidiennement.

87 Direction de la santé et Fondation Cancer, Journée mondiale sans tabac – La prévalence tabagique au Luxembourg : les résultats de l'enquête nationale 2025, communiqué du 27 mai 2026.

Tableau 104 : Evolution des accises sur les tabacs manufacturés

	Compte général 2025	Budget voté 2026	Compte prévisionnel 2026	Projet de budget 2027	Variation CP 2026/ PB 2027
Cigarettes					
en millions de pièces	5.733,0	5.650,0	5.400,0	5.400,0	0,0%
en millions d'euros	955,0	975,0	971,0	1.001,0	3,1%
Tabac à fumer					
en tonnes	7.137,0	6.850,0	6.800,0	6.800,0	0,0%
en millions d'euros	559,0	552,0	566,0	598,0	5,7%
Total (en millions d'euros)	**1.514,0**	**1.527,0**	**1.537,0**	**1.599,0**	

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

Le compte général 2025 affiche une progression de 26,6% des recettes issues des accises sur les tabacs manufacturés par rapport à 2024, ce qui correspond à une plus-value de 318,0 millions d'euros.

Le compte prévisionnel 2026 (1.537,0 millions d'euros) affiche une augmentation de 10,0 millions d'euros par rapport au budget voté 2026 (1.527,0 millions d'euros), soit une progression de 0,7%. Par rapport au compte général 2025 (1.514,0 millions d'euros), les recettes prévisionnelles enregistrent une hausse de 23,0 millions d'euros, correspondant à une progression de 1,5%.

Selon les prévisions budgétaires pour l'exercice 2027, les recettes fiscales sont évaluées à 1.599,0 millions d'euros, soit une hausse de 4,0% (62,0 millions d'euros) par rapport au compte prévisionnel 2026 (1.537,0 millions d'euros) et une hausse de 5,6% (85,0 millions d'euros) par rapport au compte 2025 (1.514,0 millions d'euros).

Les tableaux qui suivent présentent l'évolution des recettes d'accises liées aux ventes de cigarettes et de tabac à fumer sur la période 2021 à 2030.

Tableau 105 : Evolution des recettes d'accises sur consommation totale de cigarettes

Cigarettes	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions d'euros	473,0	541,0	627,0	751,0	955,0	971,0	1001,0	1.009,0	1.017,0	1.027,0
variation en millions d'euros	50,0	68,0	86,0	124,0	204,0	16,0	30,0	8,0	8,0	10,0
variation en %	11,8%	14,4%	15,9%	19,8%	27,2%	1,7%	3,1%	0,8%	0,8%	1,0%

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

Selon les prévisions, les recettes d'accises provenant des ventes de cigarettes devraient atteindre 971,0 millions d'euros en 2026, soit une progression de 16,0 millions d'euros (1,7%) par rapport à 2025. Le projet de budget 2027 prévoit des recettes de 1.001,0 millions d'euros, correspondant à une hausse de 30,0 millions d'euros (3,1%) par rapport à 2026. L'année 2027 marquerait ainsi le franchissement du seuil d'un milliard d'euros de recettes provenant des ventes de cigarettes. Les prévisions pluriannuelles tablent sur une poursuite de cette progression, avec des recettes estimées à 1.009,0 millions d'euros en 2028, à 1.017,0 millions d'euros en 2029 et à 1.027,0 millions d'euros en 2030.

Tableau 106 : Evolution des recettes d'accises sur consommation totale de tabac à fumer

Tabac à fumer	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions d'euros	275,0	327,0	398,0	445,0	559,0	566,0	598,0	608,0	613,0	618,0
variation en millions d'euros	35,0	52,0	71,0	47,0	114,0	7,0	32,0	10,0	5,0	5,0
variation en %	14,6%	18,9%	21,7%	11,8%	25,6%	1.3%	5,7%	1,7%	0,8%	0,8%

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

Les recettes d'accises provenant des ventes de tabac à fumer devraient s'établir à 566,0 millions d'euros en 2026, contre 559,0 millions d'euros en 2025, soit une augmentation de 7,0 millions d'euros (1,3%). Pour l'exercice 2027, le projet de budget table sur des recettes de 598,0 millions

d'euros, ce qui représente une progression de 32,0 millions d'euros (5,7%) par rapport à 2026. Cette tendance à la hausse devrait se poursuivre au cours des années suivantes, les recettes étant estimées à 608,0 millions d'euros en 2028, à 613,0 millions d'euros en 2029 et à 618,0 millions d'euros en 2030.

Les tableaux ci-dessous représentent les consommations totales de cigarettes et de tabac à fumer

Tableau 107 : Consommation totale de cigarettes

Cigarettes	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions de pièces	3.628,0	4.037,0	4.442,0	4.855,0	5.733,0	5.400,0	5.400,0	5.400,0	5.400,0	5.400,0
variation en %	10,9%	11,3%	10,0%	9,3%	18,1%	-5,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

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

Tableau 108 : Consommation totale de tabac à fumer

Tabac à fumer	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en tonnes	4.672,0	5.361,0	6.158,0	6.328,0	7.137,0	6.800,0	6.800,0	6.800,0	6.800,0	6.800,0
variation en %	11,0%	14,7%	14,9%	9,3%	12,8%	-4,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

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

En 2026, la quantité vendue de cigarettes devrait s'élever à 5.400,0 millions de pièces, soit une baisse de 333,0 millions de pièces (-5,8%) par rapport à 2025. La consommation totale de tabac à fumer s'affichera quant à elle à 6.800,0 tonnes pour l'années 2026, ce qui correspond à une diminution de 337,0 tonnes (-4,7%) par rapport à 2025.

Les prévisions pluriannuelles des ventes de cigarettes font état d'une stabilisation des quantités à 5.400,0 millions de pièces par an sur l'ensemble de la période 2027-2030. S'agissant du tabac à fumer, les volumes de vente sont estimés à 6.800,0 tonnes par an au cours de cette même période.

Ces projections reposent ainsi sur une hypothèse de stabilité des volumes de vente des deux catégories de tabacs manufacturés jusqu'à l'horizon 2030.

L'évolution des recettes d'accises sur les tabacs manufacturés s'explique à la fois par les adaptations successives de la fiscalité et par les variations des volumes de ventes. En 2025, la progression des recettes a été favorisée par le relèvement des taux d'accise intervenu en janvier, mais également par une augmentation des quantités vendues, soutenue notamment par le différentiel de prix favorable au Luxembourg par rapport aux pays voisins.

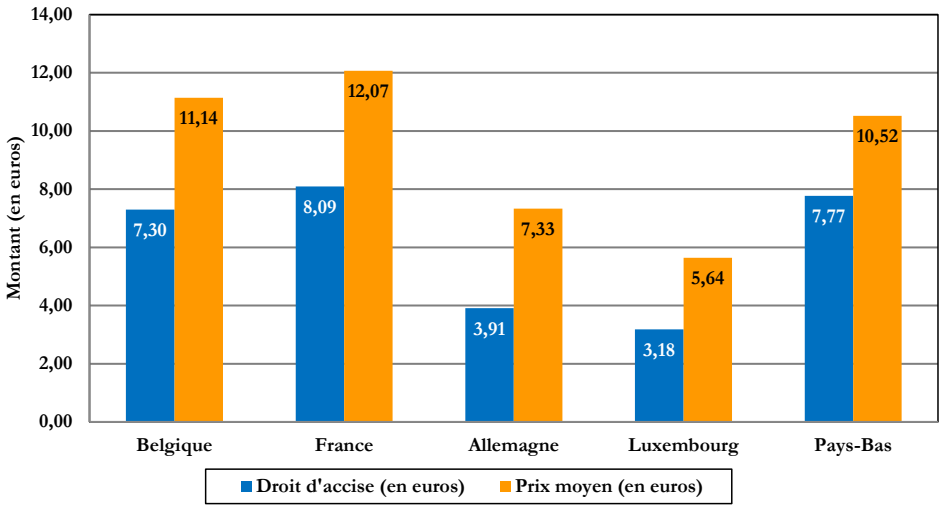
Pour les exercices 2026 et 2027, les prévisions budgétaires reposent sur une poursuite de la hausse des accises, malgré un recul attendu des volumes de vente par rapport aux niveaux particulièrement élevés enregistrés en 2025. Selon les explications fournies par l'Administration des douanes et accises (« ADA », ci-après) lors de son entrevue avec la Cour des comptes, plusieurs facteurs seraient susceptibles de contribuer à cette évolution. Parmi ceux-ci figurent notamment le renforcement des contrôles effectués par les autorités des pays voisins sur les achats transfrontaliers de tabac, la concurrence des produits issus de circuits illicites, notamment de contrebande et de contrefaçon, ainsi que le renchérissement des déplacements vers le Luxembourg en raison de la hausse des prix des carburants.

L'ADA souligne également le caractère exceptionnel des volumes de vente enregistrés en 2025, qui ne constitueraient dès lors pas une année de référence représentative pour les exercices suivants. Le projet de budget 2027 prévoit une nouvelle adaptation de la fiscalité des tabacs manufacturés, se traduisant par une augmentation de 0,30 euro du prix minimum d'un paquet de vingt cigarettes et de 0,50 euro pour un paquet de cinquante grammes de tabac fine coupe. A partir du 1er janvier 2027, les prix minimaux correspondants devraient ainsi s'établir respectivement à 5,70 euros et à 7,75 euros.

Malgré ces adaptations, les prix pratiqués au Luxembourg demeurent sensiblement inférieurs à ceux des pays voisins. A titre de comparaison, les données européennes[88] relatives aux prix moyens pondérés d'un paquet de vingt cigarettes pour l'année 2026 font état de 11,14 euros en Belgique, de 12,07 euros en France et de 7,33 euros en Allemagne, contre 5,64 euros au Luxembourg. Ces données, qui portent sur des prix moyens et non sur des prix minimaux, mettent en évidence l'attractivité tarifaire persistante du marché luxembourgeois.

88 Tax Foundation Europe, Cigarette Taxes in Europe, 2026, données au 1er janvier 2026, établies sur la base de la Commission européenne (Taxes in Europe Database).

Graphique 109 : Comparaison des droits d'accises et des prix moyens du tabac en 2026 / pays voisins du Luxembourg



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

Dans le cadre de son objectif[89] d'une « génération sans tabac » à l'horizon 2040, visant à ramener la proportion de consommateurs de tabac à moins de 5,0% de la population, la Commission européenne poursuit le renforcement de la politique européenne de lutte contre le tabagisme. A cet égard, elle a présenté, le 16 juillet 2025, une proposition de refonte de la directive 2011/64/UE relative à la structure et aux taux des accises applicables aux tabacs manufacturés (COM(2025) 580 final). Cette proposition prévoit notamment un relèvement des taux minimaux d'accise, afin de réduire les disparités fiscales entre Etat membres, ainsi qu'un élargissement du champ d'application de la directive aux nouveaux produits du tabac et de la nicotine.

Malgré le rejet de la proposition par le Parlement européen en juin 2026, les négociations se poursuivent au sein du Conseil de l'Union européenne. Lors de leur réunion du 9 novembre 2026 à Bruxelles, les ministres des Finances de l'UE n'ont pas pu parvenir à un accord sur le compromis proposé par la présidence irlandaise, faute d'unanimité. Celui-ci prévoyait notamment un relèvement progressif des accises minimales et une réduction du seuil indicatif applicable aux achats transfrontaliers de cigarettes destinées à la consommation personnelle, de 800 à 200 cigarettes. Le ministre des Finances a indiqué que le Luxembourg était disposé à soutenir ce compromis. Les négociations européennes devraient se poursuivre en décembre 2026.

89 Commission européenne, Plan européen pour vaincre le cancer, COM(2021) 44 final, 3 février 2021. Pour étayer les évolutions réglementaires récentes, ajouter la proposition de révision de la directive 2011/64/UE du 16 juillet 2025.

Selon les déclarations du ministre, les nouvelles dispositions entraîneraient, pour le Luxembourg, une augmentation progressive d'environ 25,0% des accises sur les cigarettes, passant de 3,30 à 4,12 euros par paquet de 20 cigarettes entre 2028 et 2036. Le ministre estime que les recettes fiscales provenant du tabac, actuellement supérieures à 1,5 milliard d'euros, pourraient être maintenues malgré une éventuelle diminution des ventes transfrontalières.

En Allemagne, le Bundestag[90] a adopté, le 15 octobre 2026, une augmentation progressive des droits d'accise sur le tabac, applicable à partir du 1er janvier 2027 et prévoyant des relèvements annuels jusqu'en 2030. Cette réforme devrait entraîner une hausse significative du prix moyen d'un paquet de 20 cigarettes, qui pourrait atteindre près de 12 euros en 2030, contre environ 8 euros actuellement. Dans ce contexte, le Luxembourg devrait conserver, au cours des prochaines années, un avantage tarifaire par rapport à l'Allemagne, susceptible de soutenir l'attractivité du marché luxembourgeois et les ventes transfrontalières de cigarettes.

La Cour estime que l'augmentation progressive d'environ 25,0% des droits d'accise sur les cigarettes, envisagée entre 2028 et 2036 dans le cadre du compromis européen soutenu par le ministre des Finances, ne paraît pas suffisante pour entraîner une réduction significative des volumes de vente, compte tenu notamment du maintien d'écarts de prix favorables au Luxembourg par rapport aux pays voisins. Une telle évolution risquerait ainsi de contribuer davantage au maintien, voire à l'augmentation, des recettes fiscales qu'à la réalisation de l'objectif européen d'une « génération sans tabac » à l'horizon 2040.

La Cour souligne dès lors qu'une politique fiscale principalement orientée vers la préservation de ces recettes prolongerait la dépendance budgétaire à une source de financement non pérenne, dont l'évolution reste étroitement liée aux ventes transfrontalières et aux politiques fiscales des pays voisins.

Par ailleurs, dans le cadre de sa proposition relative au cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2028-2034, la Commission envisage l'introduction d'une nouvelle ressource propre fondée sur les accises sur le tabac (TEDOR). Celle-ci reposerait sur l'application d'un taux d'appel de 15,0% aux quantités de produits concernés mises en consommation, valorisées sur la base des taux minimaux d'accises applicables. Son adoption pourrait entraîner une contribution supplémentaire du Luxembourg au budget de l'UE, dont les conséquences financières mériteraient d'être évaluées.

La Cour rappelle également les observations formulées dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2026 concernant l'absence d'une stratégie nationale actualisée de lutte contre le tabagisme. Cette situation ne permet pas de disposer d'un cadre stratégique suffisamment

90 Deutscher Bundestag, « Bundestag beschließt Erhöhung der Tabaksteuer », publication du 15 octobre 2026, rubrique « Dokumente – Textarchiv », www.bundestag.de

structuré, fondé sur des objectifs quantifiés, des indicateurs de performance et un suivi régulier des résultats.

A cet égard, la Cour estime que la fiscalité du tabac ne devrait pas être considérée principalement comme un instrument de rendement budgétaire, mais s'inscrire dans une stratégie cohérente et pluriannuelle de santé publique, assortie d'objectifs mesurables.

La Cour réitère dès lors sa recommandation de définir une stratégie nationale pluriannuelle articulant les instruments fiscaux avec les objectifs de prévention et de santé publique, conformément aux engagement européens et internationaux du Luxembourg.

Dans son avis précité, la Cour avait également attiré l'attention sur les coûts économiques, sanitaires, sociaux et environnementaux du tabagisme, en s'appuyant notamment sur les estimations du « Tobacco Atlas[91] », qui évaluait le coût économique annuel du tabagisme au Luxembourg à quelque 859,4 millions d'euros (en 2021), comprenant les dépenses de santé ainsi que les pertes de productivité liées aux maladies et aux décès prématurés. La Cour rappelle que l'appréciation des recettes fiscales provenant du tabac ne saurait se limiter à leur contribution au budget de l'Etat, sans tenir compte des charges que sa consommation engendre pour la collectivité. Pour une analyse plus détaillée des coûts économiques et sociaux du tabagisme, la Cour renvoie à son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2026.

Alors que les incidences budgétaires des mesures fiscales font généralement l'objet d'estimations, la Cour estime qu'une démarche comparable devrait être engagée pour évaluer les coûts du tabagisme. Une telle analyse, distinguant les dépenses directement supportées par les finances publiques des coûts économiques et sociaux plus larges, permettrait de mieux apprécier les conséquences de cette activité et d'éclairer les décisions en matière de fiscalité et de prévention.

En conclusion, la Cour considère que la progression des recettes d'accises sur les tabacs manufacturés ne doit pas masquer leur caractère non pérenne. La forte dépendance aux ventes transfrontalières, les évolutions réglementaires européennes et les objectifs de réduction du tabagisme constituent autant de facteurs susceptibles de remettre en question les hypothèses budgétaires actuelles.

La Cour recommande dès lors de renforcer la planification budgétaire à moyen et long terme, en définissant un cadre fiscal clair et prévisible permettant d'anticiper l'évolution des recettes et les conséquences des changements économiques, sanitaires et réglementaires. Cette

91 The Tobacco Atlas, « Luxembourg – Country Factsheet », édition 2025, rubrique « Societal Harms », https://tobaccoatlas.org/factsheets/luxembourg/

démarche devrait notamment s'appuyer sur l'élaboration de scénarios alternatifs tenant compte d'une diminution des volumes de vente et des évolutions du cadre fiscal européen.

La Cour estime qu'une telle approche permettrait de dépasser une logique essentiellement axée sur la préservation des recettes à court terme et de mieux concilier la soutenabilité des finances publiques avec les objectifs de santé publique, tout en réduisant progressivement la dépendance budgétaire aux recettes issues du tabac.

5.3.2.2.5. Accises sur le carburant

Tableau 110 : Evolution des accises sur le carburant

	Compte général 2025	Budget voté 2026	Compte prévisionnel 2026	Projet de budget 2027	Variation CP 2026/ PB 2027
Essence					
en millions de litres	560,0	570,0	570,0	570,0	0,0%
en millions d'euros	313,0	325,0	312,0	331,0	6,1%
Diesel					
en millions de litres	1.250,0	1.100,0	1.100,0	1.050,0	-4,5%
en millions d'euros	566,0	511,0	488,0	501,0	2,7%
Total (en millions d'euros)	**879,0**	**836,0**	**800,0**	**832,0**	

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

Le compte général 2025 affiche une progression de 1,2% des recettes issues des accises sur les carburants par rapport à 2024, ce qui correspond à une plus-value de 10,0 millions d'euros.

Le compte prévisionnel 2026 (800,0 millions d'euros) affiche une diminution de 36,0 millions d'euros par rapport au budget voté 2026 (836,0 millions d'euros), soit une baisse de 4,3%. Par rapport au compte général 2025 (879,0 millions d'euros), les recettes prévisionnelles enregistrent une diminution de 79,0 millions d'euros, correspondant à un recul de 9,0%.

Selon les prévisions budgétaires pour l'exercice 2027, les recettes fiscales sont évaluées à 832,0 millions d'euros, soit une hausse de 4,0%, correspondant à 32,0 millions d'euros par rapport au compte prévisionnel 2026 (800,0 millions d'euros). En revanche, elles affichent une diminution de 5,3% correspondant à 47,0 millions d'euros, par rapport au compte général 2025 (879,0 millions d'euros).

Les tableaux qui suivent présentent l'évolution des recettes d'accises liées aux ventes des carburants sur la période 2021 à 2030.

Tableau 111 : Evolution des recettes d'accises sur consommation totale de diesel

Diesel	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions d'euros	690,0	572,0	592,0	569,0	566,0	488,0	501,0	477,0	453,0	429,0
variation en millions d'euros	80,0	-118,0	50,00	-23,0	-3,0	-78,0	13,0	-24,0	-24,0	-24,0
variation en %	13,1%	-17,1%	3,5%	-3,9%	-0,5%	-13,8%	2,7%	-4,8%	-5,0%	-5,3%

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

Selon les prévisions, les recettes d'accises provenant des ventes de diesel devraient atteindre 488,0 millions d'euros en 2026, soit une diminution de 78,0 millions d'euros, correspondant à un recul de 13,8% par rapport à 2025 (566,0 millions d'euros). Le projet de budget 2027 prévoit des recettes de 501,0 millions d'euros, soit une hausse de 13,0 millions d'euros, correspondant à une progression de 2,7% par rapport à 2026. Les prévisions pluriannuelles tablent ensuite sur une diminution progressive des recettes, qui devraient s'établir à 477,0 millions d'euros en 2028, à 453,0 millions d'euros en 2029 et à 429,0 millions d'euros en 2030. Ainsi, entre 2027 et 2030, les recettes provenant des ventes de diesel devraient enregistrer une baisse cumulée de 72,0 millions d'euros, soit un recul de 14,4%.

Tableau 112 : Evolution des recettes d'accises sur consommation totale d'essence

Essence	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions d'euros	226,0	229,0	279,0	300,0	313,0	312,0	331,0	331,0	331,0	331,0
variation en millions d'euros	50,0	3,0	50,0	21,0	13,0	-1,0	19,0	0,0	0,0	0,0
variation en %	28,4%	1,3%	21,8%	7,5%	4,3%	-0,3%	6,1%	0,0%	0,0%	0,0%

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

Les recettes d'accises provenant des ventes d'essence devraient s'établir à 312,0 millions d'euros en 2026, contre 313,0 millions d'euros en 2025, soit une diminution de 1,0 million d'euros, correspondant à un recul de 0,3%. Pour l'exercice 2027, le projet de budget table sur des recettes de 331,0 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 19,0 millions d'euros, soit une progression de 6,1% par rapport à 2026. Les prévisions pluriannuelles tablent ensuite sur une stabilisation des recettes à 331,0 millions d'euros par an pour les exercices 2028 à 2030.

Les tableaux ci-dessous représentent les consommations totales des carburants au cours des années 2021 à 2030.

Tableau 113 : Consommation totale de diesel

Diesel	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions de litres	1.712,0	1.462,0	1.383,0	1.292,0	1.250,0	1.100,0	1.050,0	1.000,0	950,0	900,0
variation en %	-0,4%	-14,6%	-5,4%	-6,6%	-3,3%	-12,0%	-4,5%	-4,8%	-5,0%	-5,3%

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

Tableau 114 : Consommation totale d'essence

Essence	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
en millions de litres	439,0	458,0	518,0	547,0	560,0	570,0	570,0	570,0	570,0	570,0
variation en %	17,7%	4,3%	13,1%	5,6%	2,4%	1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

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

En 2026, les quantités de diesel vendues devraient s'élever à 1.100,0 millions de litres, soit une diminution de 150,0 millions de litres, correspondant à un recul de 12,0% par rapport à 2025 (1.250,0 millions de litres). Les ventes d'essence devraient, quant à elles, atteindre 570,0 millions de litres en 2026, contre 560,0 millions de litres en 2025, soit une augmentation de 10,0 millions de litres, correspondant à une progression de 1,8%.

Les prévisions pluriannuelles des ventes de diesel font état d'une diminution progressive des quantités, qui devraient s'établir à 1.050,0 millions de litres en 2027, à 1.000,0 millions de litres en 2028, à 950,0 millions de litres en 2029 et à 900,0 millions de litre en 2030. Ainsi, entre 2026 et

2030, les volumes de vente de diesel devraient enregistrer une baisse cumulée de 200,0 millions de litres, soit un recul de 18,2%. S'agissant de l'essence, les volumes de vente sont estimés à 570,0 millions de litres par an sur l'ensemble de la période 2027-2030.

Ces projections reposent ainsi sur une hypothèse de diminution continue des ventes de diesel, tandis que celles d'essence devraient se stabiliser jusqu'à l'horizon 2030.

Selon les explications fournies par l'Administration des douanes et accises (ADA) lors de son entrevue avec la Cour, la diminution des ventes de diesel observée depuis 2021 s'explique principalement par l'introduction de la taxe CO_2 nationale ainsi que l'évolution du parc automobile, marquée par un recul des véhicules diesel au profit des motorisations à essence, hybrides et électriques.

L'ADA souligne également que les ventes de carburants au Luxembourg dépendent largement de la demande transfrontalière et des écarts de prix avec les pays voisins. Si le Luxembourg conserve un avantage tarifaire pour les consommateurs particuliers, sa compétitivité s'est progressivement détériorée sur le marché du diesel professionnel. En effet, les mécanismes de remboursement partiel des droits d'accise appliqués en Belgique et en France permettent aux transporteurs professionnels de s'y approvisionner à des conditions plus avantageuses. Cette évolution, accentuée par les hausses des droits d'accise luxembourgeois depuis 2019 et l'introduction de la taxe CO_2 en 2021, contribue au recul des quantités de diesel vendues au Luxembourg.

L'ADA précise enfin que les récentes évolutions géopolitiques et les fluctuations des prix pétroliers ont temporairement renforcé l'attractivité des prix luxembourgeois pour les consommateurs particuliers, favorisant notamment les ventes d'essence, sans toutefois inverser la tendance structurelle observée pour le diesel.

Taxe CO_2 nationale et introduction du SEQE 2

Introduite en 2021 à hauteur de 20 euros par tonne de CO_2, la taxe CO_2 nationale a été progressivement relevée pour atteindre 45 euros par tonne en 2026, puis 50 euros par tonne en 2027. Cette taxe constitue un instrument essentiel de la politique climatique luxembourgeoise, visant à réduire la consommation de combustibles fossiles et à encourager la transition vers des alternatives énergétiques plus durables. La diminution progressive des quantités de diesel vendues témoigne notamment de l'efficacité du signal-prix instauré par cette fiscalité environnementale.

Parallèlement, l'entrée en vigueur du nouveau système européen d'échange de quotas d'émission applicable notamment au transport routier (SEQE 2), initialement prévue pour 2027, a été

reportée à 2028. Si le gouvernement[92] avait annoncé que ce dispositif remplacerait la taxe CO_2 nationale dans sa forme actuelle, les prévisions budgétaires pour la période 2028-2030 reposent néanmoins sur le maintien d'une taxe nationale de 50 euros par tonne, sur la base d'une politique inchangée. Interrogée à ce sujet, l'ADA a précisé à la Cour qu'aucune décision gouvernementale concernant la suppression ou l'adaptation de cette taxe n'avait encore été prise.

La Cour estime dès lors nécessaire de clarifier rapidement l'articulation entre la taxe CO_2 nationale et le SEQE 2, ainsi que leurs conséquences sur les prix des carburants, la compétitivité du Luxembourg par rapport aux pays voisins et l'évolution des recettes d'accises. Cette clarification apparaît d'autant plus importante que les choix fiscaux opérés devront concilier les objectifs climatiques du pays avec la nécessité d'établir des prévisions budgétaires pluriannuelles fiables.

Aides aux carburants dans le cadre du « Resilienzpak 2026 »

Dans le cadre de l'accord tripartite « Resilienzpak 2026 », signé le 8 juin 2026, le gouvernement a décidé de réduire temporairement les droits d'accise sur l'essence et le diesel, à hauteur de 5,0 centimes d'euro par litre TTC, pour la période du 1er juillet au 31 décembre 2026, prolongée jusqu'au 28 février 2027 par un avenant à l'accord signé le 29 octobre 2026, sous la réserve que les prix demeurent supérieurs à leur niveau du 1er février 2026. Le déchet fiscal de cette mesure a été estimé à 44,0 millions d'euros[93].

La Cour relève que, selon les informations communiquées par l'Administration des douanes et accises lors de son entrevue avec la Cour, la réduction temporaire de 5,0 centimes d'euro par litre de carburant n'a entraîné aucune augmentation des quantités vendues, alors que son coût budgétaire avait été estimé à 44 millions d'euros. La Cour s'interroge dès lors sur l'efficacité d'une telle mesure d'allègement généralisée et non ciblée, qui bénéficie indistinctement à l'ensemble des consommateurs, indépendamment de leur situation financière et de leurs besoins réels, y compris aux consommateurs non-résidents.

92 1. Chambre des députés, Le système européen ETS2 remplacera la taxe CO_2 nationale à l'horizon 2028, 25 février 2026. 2. Ministère de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité, SEQE 2 : le Luxembourg renforce son engagement climatique en adhérant au ETS-2 à partir de 2028, 19 mars 2026. 3. Projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2027, volume 1, p. 77, point 2.b.ii, Présentation des prévisions retenues pour 2026 et les années 2027 à 2030.

93 Cette estimation a été communiquée par le ministre des Finances, le 16 juin 2026, lors des travaux de la Commission spéciale « Tripartite » de la Chambre des députés.

5.3.2.2.6. La soutenabilité à long terme des recettes fiscales et la nécessité de leur diversification

La Cour constate que les recettes fiscales provenant des ventes de carburants et de tabacs manufacturés présentent des perspectives de plus en plus incertaines à moyen et long terme. La diminution structurelle des quantités de diesel vendues, conjuguée à la stabilisation attendue des ventes d'essence, témoigne de l'érosion progressive des recettes liées aux combustibles fossiles. Parallèlement, les recettes issues du tabac, dont la progression repose désormais essentiellement sur les augmentations des droits d'accise plutôt que sur une hausse des volumes vendus, demeurent exposées au renforcement des politiques européennes de lutte contre le tabagisme. La révision envisagée de la directive 2011/64/UE et l'objectif européen d'une « génération sans tabac » à l'horizon 2040 accentuent cette incertitude.

La Cour rappelle que cette évolution doit également être appréciée à la lumière des objectifs de santé publique et de transition énergétique. La taxe CO_2, introduite en 2021, constitue un instrument essentiel pour encourager la réduction de la consommation de combustibles fossiles. Toutefois, son rendement fiscal, tout comme celui des accises sur les carburants, est appelé à diminuer progressivement dans la perspective de la neutralité carbone à l'horizon 2050.

La Cour estime dès lors que le Luxembourg ne saurait durablement fonder une partie importante de ses recettes fiscales sur des consommations que les politiques publiques visent précisément à réduire.

Dans ce contexte, la Cour réitère sa recommandation d'examiner de manière approfondie les possibilités de diversification des recettes fiscales, notamment par le développement d'une fiscalité environnementale et nutritionnelle. Plusieurs Etats membres, dont la Belgique et la France, appliquent déjà une taxation spécifique des boissons sucrées, tandis que des initiatives analogues sont envisagées en Allemagne. Ces évolutions, ainsi que les réflexions engagées au niveau européen, renforcent l'intérêt pour le Luxembourg de réévaluer l'opportunité d'introduire un dispositif fiscal ciblant les produits à forte teneur en sucre.

Une telle mesure poursuivrait un double objectif, à savoir générer des recettes fiscales supplémentaires et favoriser des comportements alimentaires plus sains, contribuant ainsi à la prévention de l'obésité, du diabète et des maladies cardiovasculaires. À moyen et long terme, elle pourrait également contribuer à maîtriser les dépenses publiques de santé et à alléger la pression sur la sécurité sociale. Les recettes dégagées pourraient notamment soutenir des programmes de prévention et de promotion d'une alimentation équilibrée.

La Cour considère qu'il importe d'engager une réflexion concrète sur des sources de financement alternatives, afin d'anticiper l'érosion des recettes traditionnelles, de renforcer la résilience budgétaire de l'Etat et d'assurer une meilleure cohérence entre les politiques fiscales et les objectifs sanitaires et environnementaux du Luxembourg.

5.4. Analyse du budget des dépenses

5.4.1. Evolution des dépenses courantes

En chiffres, les dépenses courantes atteignent la somme de 28.315,1 millions d'euros en 2027, soit une augmentation de quelque 2.515,3 millions d'euros par rapport au budget de 2026 (+9,75%), respectivement une progression de 4.281,6 millions d'euros par rapport au compte général provisoire de 2025 (+17,82%).

5.4.1.1. 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 2025 à 2027.

Tableau 115 : Regroupement comptable des dépenses courantes

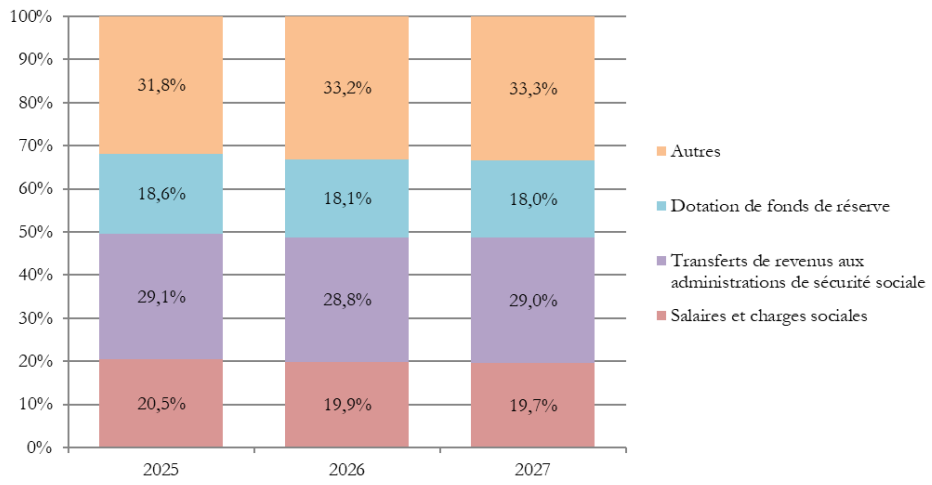
Code	Classes de comptes	2025 Compte général (euros)	2026 Budget définitif (euros)	2027 Projet de budget (euros)	Variation			
					2025/2027		2026/2027	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
10	Dépenses non ventilées	88.290.390	91.188.688	91.408.938	3.118.548	3,53%	220.250	0,24%
11	Salaires et charges sociales	4.934.456.418	5.132.762.449	5.584.078.916	649.622.498	13,17%	451.316.467	8,79%
12	Achat de biens non durables et de services	896.324.360	1.058.462.100	1.125.835.230	229.510.870	25,61%	67.373.130	6,37%
14	Réparation et entretien d'ouvrages de génie civil n'augmentant pas la valeur	34.507.804	39.944.718	41.496.296	6.988.492	20,25%	1.551.578	3,88%
21	Intérêts de la dette publique	245.084.607	312.524.100	512.524.100	267.439.493	109,12%	200.000.000	64,00%
23	Intérêts imputés en débit	1.574	10.000	10.000	8.426	535,32%	0	0,00%
24	Location de terres et paiements courants pour l'utilisation d'actifs incorporels	1.380.058	1.562.705	1.603.653	223.595	16,20%	40.948	2,62%
31	Subventions d'exploitation	1.127.911.769	1.455.672.994	1.616.399.376	488.487.607	43,31%	160.726.382	11,04%
32	Transferts de revenus autres que des subventions d'exploitation aux entreprises	336.658.614	360.397.815	421.998.494	85.339.880	25,35%	61.600.679	17,09%
33	Transferts de revenus aux administrations privées	1.297.562.638	1.440.086.126	1.508.690.553	211.127.915	16,27%	68.604.427	4,76%
34	Transferts de revenus aux ménages	870.938.898	923.536.581	1.097.541.793	226.602.895	26,02%	174.005.212	18,84%

Code	Classes de comptes	2025 Compte général (euros)	2026 Budget définitif (euros)	2027 Projet de budget (euros)	Variation			
					2025/2027		2026/2027	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
35	Transferts de revenus à l'étranger	845.367.175	831.239.441	852.489.238	7.122.063	0,84%	21.249.797	2,56%
37	Remboursements d'impôts directs	3.143.456	4.400.000	3.300.000	156.544	4,98%	-1.100.000	-25,00%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	1.324.362.191	1.414.599.733	1.502.823.354	178.461.163	13,48%	88.223.621	6,24%
42	Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale	6.982.869.906	7.430.485.488	8.204.497.042	1.221.627.136	17,49%	774.011.554	10,42%
43	Transferts de revenus aux administrations publiques locales	410.561.791	457.989.937	488.222.465	77.660.674	18,92%	30.232.528	6,60%
44	Transferts de revenus à l'enseignement privé	155.747.143	165.245.017	168.650.499	12.903.356	8,28%	3.405.482	2,06%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	0	25.000	6.000	6.000	/	-19.000	-76,00%
93	Dotation de fonds de réserve	4.478.357.028	4.679.739.579	5.093.563.965	615.206.937	13,74%	413.824.386	8,84%

Source chiffres : projet de budget 2027 (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 28.315.139.912 euros prévu au projet de budget 2027, ces trois catégories constituent ainsi à elles seules 66,7% du budget des dépenses courantes, soit un montant de 18.882.139.923 euros.

Graphique 116 : Répartition des principales catégories de dépenses courantes



Source chiffres : projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

5.4.1.2. Analyse par code économique

5.4.1.2.1. Transferts de revenus aux administrations de sécurité sociale

D'après le projet de budget 2027, les transferts sous rubrique s'élèveront à 8.204,5 millions d'euros en 2027, ce qui constitue une hausse de quelque 774,0 millions d'euros ou de 10,42% par rapport au budget 2026. Par rapport à 2025, cette hausse se situe à 1.221,6 millions d'euros (+17,49%).

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 l'assurance maladie-maternité et de l'assurance dépendance. L'augmentation est de quelque 565,2 millions d'euros entre 2026 et 2027, soit 9,81%. Par rapport à 2025, elle se situe à 17,77% ou 954,9 millions d'euros.

Tableau 117 : Ventilation par ministère des transferts à la sécurité sociale (code 42)

Ministère		2025 Compte général (euros)	2026 Budget définitif (euros)	2027 Projet de budget (euros)	Variation			
					2025/2027		2026/2027	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
02	Affaires intérieures	106.850.580	115.337.500	123.007.200	16.156.620	15,12%	7.669.700	6,65%
10	Famille, Solidarités, Vivre ensemble et Accueil	1.503.146.668	1.552.601.578	1.753.704.200	250.557.532	16,67%	201.102.622	12,95%
17	Santé et Sécurité sociale	5.372.872.658	5.762.546.410	6.327.785.642	954.912.984	17,77%	565.239.232	9,81%
	Total	**6.982.869.906**	**7.430.485.488**	**8.204.497.042**	**1.221.627.136**	**17,49%**	**774.011.554**	**10,42%**

Source chiffres : projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Des 8.204.497.042 euros prévus en 2027, la quasi-totalité, c'est-à-dire 8.081.489.842 euros (98,5%) relèvent du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale (6.327.785.642 euros) ainsi que du ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil (1.753.704.200 euros).

Les dépenses du ministère de la Santé et de la Sécurité sociale visent surtout les régimes de l'assurance pension (3.152,5 millions d'euros ; +5,63% par rapport à 2026), de l'assurance maladie-maternité (2.250,0 millions d'euros ; +12,11% par rapport à 2026) ainsi que celui de l'assurance dépendance (522,2 millions d'euros ; +14,01% par rapport à 2026). D'un autre côté, la contribution de l'Etat au financement de la Mutualité des employeurs s'élève à 418,6 millions d'euros en 2027 (288,1 millions d'euros en 2026).

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 1.712,6 millions d'euros en 2027 (soit une augmentation de 202,8 millions d'euros ou 13,43% par rapport à 2026).

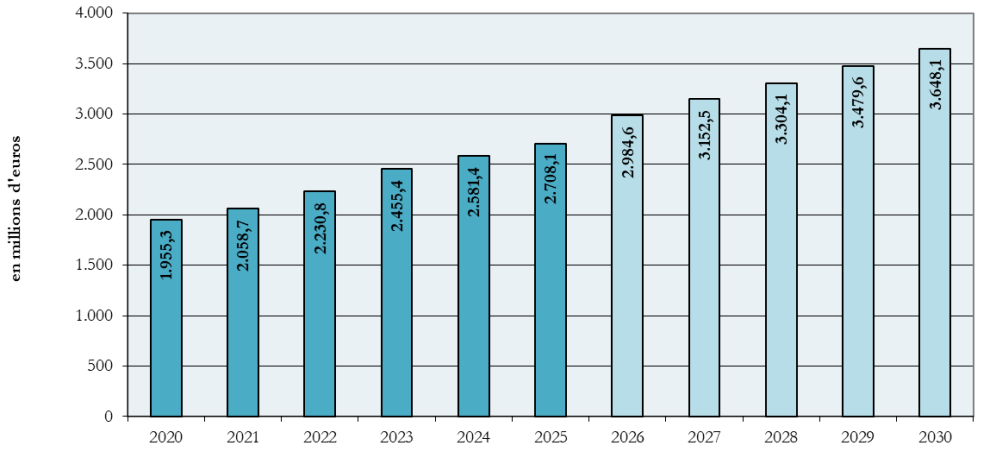
Le forfait d'éducation, à charge de l'Etat par une dotation au Fonds national de solidarité qui en assure la gestion, grève le budget de l'Etat de quelque 41,1 millions d'euros en 2027 (42,8 millions d'euros en 2026).

5.4.1.2.2. Situation financière de l'assurance pension

Les dépenses liées à l'assurance pension sont évaluées à quelque 3.152,5 millions d'euros pour 2027 contre 2.984,6 millions d'euros en 2026, ce qui équivaut à une augmentation de 167,9 millions d'euros (+5,63%).

L'évolution de la participation des pouvoirs publics dans le financement de l'assurance pension sur la période de 2020 à 2030 est reprise au graphique suivant. Sur la période considérée, la croissance annuelle moyenne des dépenses afférentes s'élève à 6,44%.

Graphique 118 : 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 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Le Conseil de l'Union européenne observe, dans sa recommandation du 3 juin 2026, que « le système de retraite luxembourgeois est confronté à des défis à moyen et à long terme, étant donné que les tendances démographiques devraient menacer sa viabilité. Selon le rapport 2024 sur le vieillissement, les dépenses du Luxembourg consacrées aux retraites devraient atteindre

> 17,5% du PIB en 2070, soit une augmentation de 8,3 points de pourcentage par rapport à 2022, la plus forte augmentation de l'UE. (…) La réforme (adoptée fin 2025) ne semble ni suffisante pour résoudre les problèmes structurels affectant la viabilité du système de retraite ni susceptible d'accroître sensiblement le faible taux de participation des travailleurs âgés de 55 à 64 ans. Le vieillissement de la population, conjugué à un ralentissement attendu de la croissance de l'emploi jusqu'à un niveau inférieur à l'augmentation annuelle de 2 à 3% nécessaire pour maintenir l'équilibre du système, devrait entraîner un déficit du premier pilier du système de retraite en 2029 et un épuisement de ses réserves en 2048. »

Dès lors, le Conseil de l'Union européenne recommande au Luxembourg, entre autres, d' « assurer la viabilité à long terme de son système de retraite, notamment en limitant les possibilités de départ anticipé à la retraite et en augmentant le taux de participation et d'emploi des travailleurs âgés ».

A noter qu'au sujet de l'assurance pension, l'accord de coalition 2023-2028 relève 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% (3 x 8%) 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. »

A cet égard, les auteurs du projet de budget pluriannuel font remarquer qu' *« une large consultation avec la société civile sur la viabilité à long terme du régime général d'assurance pension a eu lieu entre octobre 2024 et avril 2025 (schwätzmat.lu). Ces travaux participatifs ont permis de dégager des pistes pour une réforme du système des pensions et ont alimenté les échanges entre le Gouvernement et les partenaires sociaux, qui ont eu lieu en juillet et septembre 2025.*

En octobre 2025, le Gouvernement a déposé un projet de loi pour apporter des adaptations au régime d'assurance pension dans le but de renforcer sa viabilité financière pour les années à venir et de rendre le système plus flexible, permettant ainsi de mieux répondre aux divers besoins intergénérationnels. La loi du 19 décembre 2025 portant adaptation de certaines dispositions en matière d'assurance pension contient plusieurs mesures qui sont entrées en vigueur en 2026 :

- Augmentation du taux de cotisation global de 24,0% à 25,5% ;

- Prolongation progressive de la carrière d'assurance requise pour la pension anticipée à 60 ans (jusqu'à 8 mois en 2030) ;

- Introduction d'une pension progressive pour les personnes éligibles à une pension de vieillesse anticipée ;

- Prise en compte flexible des années d'études (jusqu'à 9 années d'études sur toute la carrière à partir de l'âge de 18 ans).

Ces adaptations ont été accompagnées par l'introduction d'un crédit fiscal de 9.000 euros par an (limite de 750 euros par mois) en cas de prolongation de la carrière professionnelle. Par ailleurs, les règles de cumul applicables en cas de revenu issu d'une activité professionnelle salariale ou indépendante avec une retraite anticipée (avant l'âge de 65 ans) ont été alignées. Ces mesures ont pour objectif de faciliter le maintien en activité professionnelle des personnes qui pourraient bénéficier d'une pension anticipée.

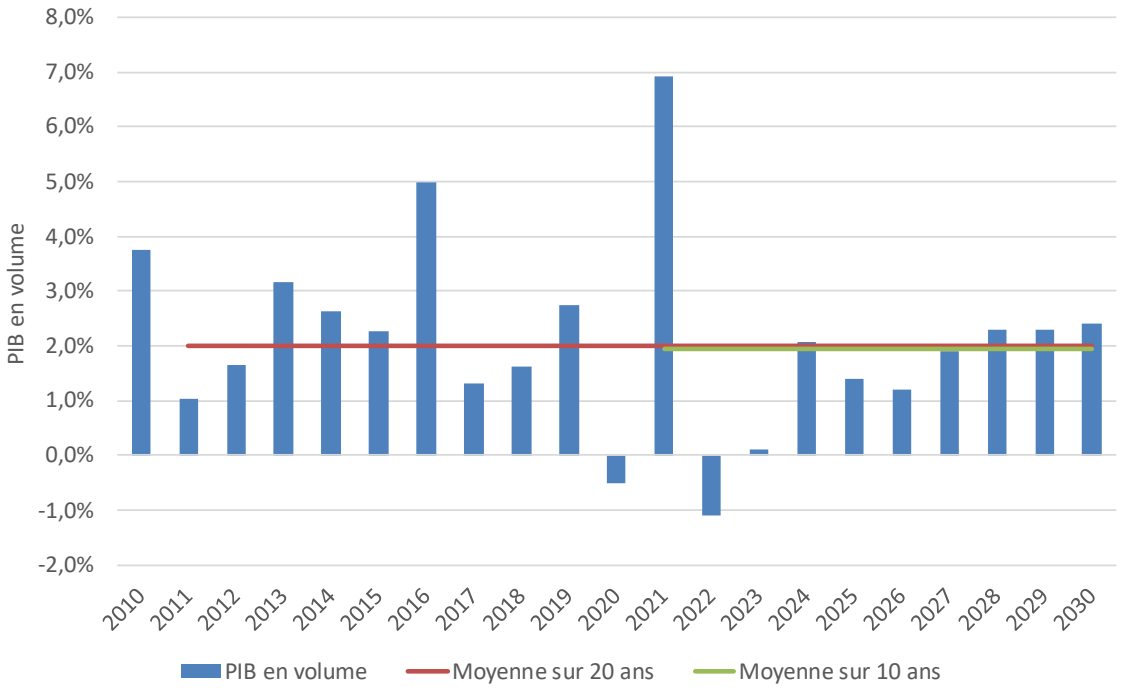
Les mesures prises dans le cadre de la loi du 19 décembre 2025 ont permis de ralentir la trajectoire de dégradation du régime. »

Néanmoins, « les dépenses de l'assurance pension devraient croître à un rythme annuel moyen de 5,5% entre 2026 et 2030, soit un niveau supérieur à celui des recettes – principalement constituées des cotisations sociales et de la contribution de l'Etat – dont la progression est estimée à 5,2% par an sur la même période. »

Auparavant, dans le cadre de la réforme de l'assurance pension ayant abouti à la loi du 21 décembre 2012, le projet de loi 6387 avait fait état de l'hypothèse de croissance suivante : « 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 ce contexte la Cour tient à faire remarquer que la croissance moyenne du PIB réel (en volume) sur la période 2010 à 2030 s'établirait à 2,0%. Calculée sur la période 2020 à 2030 cette croissance moyenne diminuerait légèrement à 1,9%.

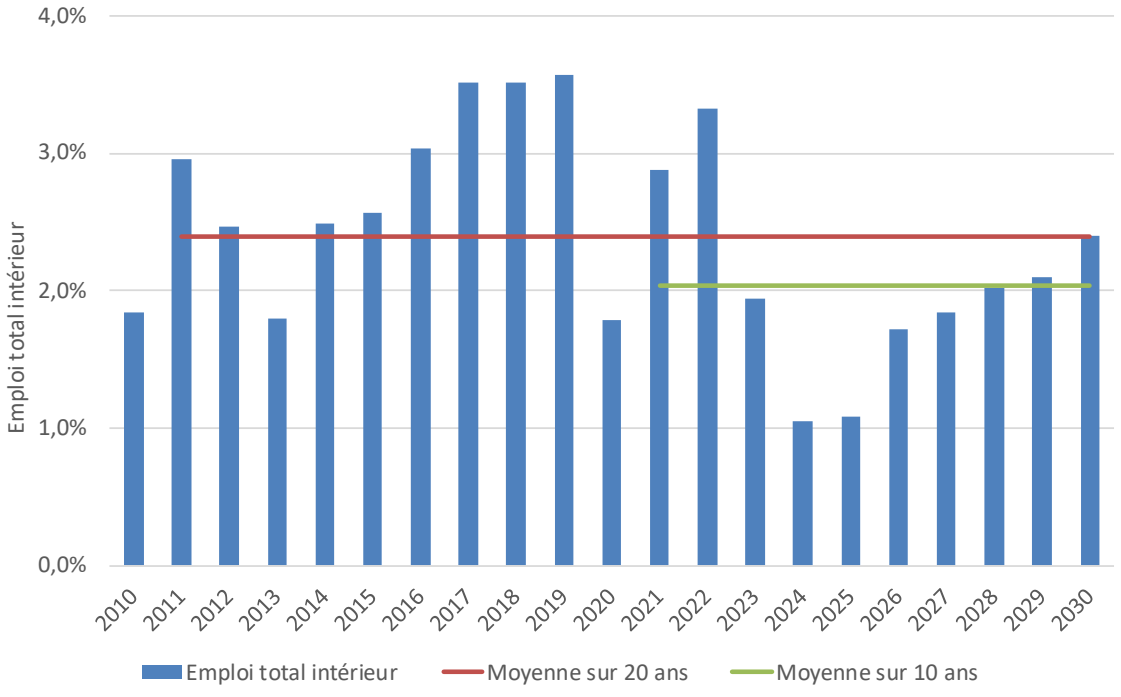
Graphique 119 : PIB en volume sur la période 2010 à 2030



Sources chiffres : Statec, projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

La croissance moyenne de l'emploi total intérieur quant à elle s'établirait à 2,4% sur la période 2010 à 2030. Calculée sur la période 2020 à 2030 cette croissance moyenne atteindrait 2,0%.

Graphique 120 : Croissance de l'emploi intérieur total sur la période 2010 à 2030

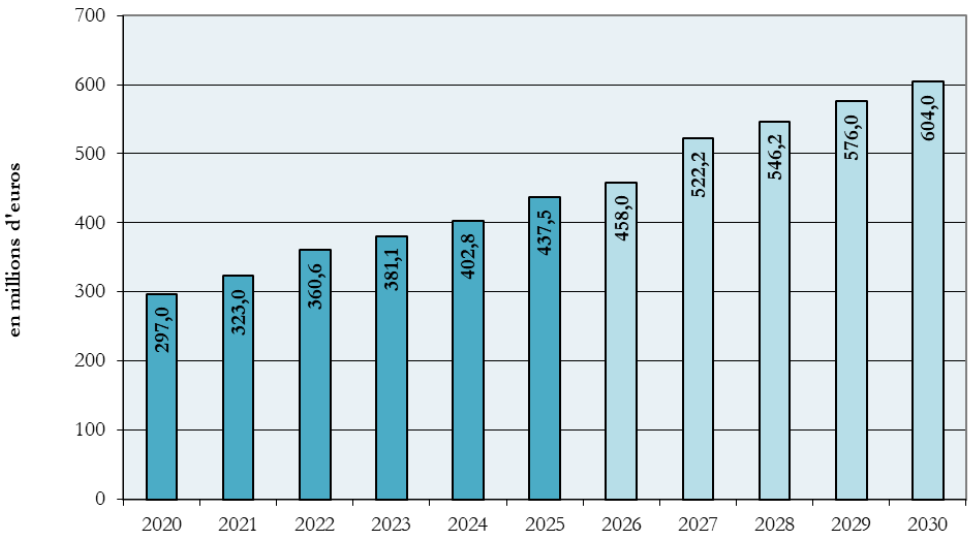


Sources chiffres : Statec, projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

5.4.1.2.3. Situation financière de l'assurance dépendance

La contribution de l'Etat au financement de l'assurance dépendance (à savoir 40% des dépenses courantes) progresse de 458,0 millions d'euros en 2026 à 522,2 millions d'euros en 2027 en vertu de l'article 375 du code de la Sécurité sociale. La croissance entre 2026 et 2027 atteint 14,01% alors que la croissance moyenne annuelle entre 2022 et 2027 se situe à 6,37%. La prévision atteint 604,0 millions d'euros à l'horizon 2030.

Graphique 121 : 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 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

A la contribution directe de l'Etat s'ajoute le produit de la contribution spéciale résultant de la majoration de la redevance à charge du secteur de l'énergie électrique qui se chiffre à 1,8 millions d'euros par an entre 2026 et 2030.

5.4.1.2.4. Situation financière de l'assurance maladie-maternité

Le tableau ci-après reprend la situation financière de l'assurance maladie-maternité pour la période de 2019 à 2026 telle que présentée dans les décomptes, les rapports annuels, respectivement les budgets et estimations de l'assurance maladie-maternité.

Tableau 122 : Situation financière de l'assurance maladie-maternité

(en millions d'euros)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026 Prévision	2027 Prévision
Recettes courantes	3.719,3	4.283,8	4.278,9	4.542,8	4.944,3	5.128,5	5.377,3		
Dépenses courantes	3.617,6	4.296,2	4.334,6	4.584,4	4.844,2	5.154,3	5.479,4		
Solde des opérations courantes	101,6	-12,4	-55,7	-41,6	100,1	-25,8	-102,1	-133,3	-189,6
Solde global cumulé (réserve totale)	971,3	958,9	903,2	861,6	961,7	935,9	833,8	700,5	510,9
Fonds de roulement légal	310,2	377,7	363,2	395,2	420,4	455,0	487,9	521,0	557,3
Dotation / Prélèvement au fonds de roulement	22,6	67,5	-14,5	32,0	25,2	34,6	32,9	33,1	36,3
Solde de l'exercice après dotation réserve	79,1	-79,9	-41,2	-73,6	74,9	-60,5	-135,0	-166,4	-225,9
Solde cumulé après dotation réserve	661,2	581,2	540,0	466,4	541,4	480,9	345,9	179,5	-46,4

Source chiffres : décomptes / rapports annuels / budgets et estimations CNS, IGSS (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

L'année 2025 est marquée par une augmentation des dépenses supérieure à celle des recettes. Le résultat de l'année 2025 s'inscrit dans la trajectoire dégressive observée depuis 2020, à l'exception de 2023, année marquée par des évènements exceptionnels et non récurrents.

L'assurance maladie-maternité devra faire face à des défis budgétaires importants dans les années à venir, en raison du ralentissement économique et d'un déficit structurel qui ne cesse de s'aggraver, du fait d'une croissance des dépenses plus rapide que celle des recettes. Cette situation financière oblige à un recours constant aux réserves pour assurer le financement des prestations.

Le système de l'assurance maladie-maternité du Grand-Duché de Luxembourg couvre une population protégée d'approximativement 987.000 personnes en 2025 constituée pour deux tiers de la population protégée résidente et pour un tiers de la population protégée non-résidente. Les sources de financement proviennent à 97,9% des cotisations payées par les assurés et les employeurs ainsi que des contributions de l'Etat. Au niveau des dépenses, environ 82,8% concernent des soins de santé, et 12,4% sont liés aux indemnités pécuniaires de maladie et de maternité.

D'après le rapport sur la situation financière de l'assurance maladie-maternité établi par l'Inspection générale de la sécurité sociale en vue de la réunion du comité quadripartite du 21 octobre 2026, les prévisions 2026 présentent un déficit important de -133,3 millions d'euros au niveau

du solde des opérations courantes. Ce déficit devrait encore s'aggraver pour atteindre -189,6 millions d'euros en 2027.

Les auteurs du projet de budget pluriannuel notent qu' : *« à politique inchangée, le régime de l'assurance maladie-maternité demeurerait sur une trajectoire de déficit structurel, en raison notamment du vieillissement de la population, du ralentissement du marché du travail et de l'élargissement du périmètre des prestations prises en charge. (…)*

Par anticipation des décisions qui seront prises lors de la réunion quadripartite de fin octobre 2026, les prévisions intègrent une augmentation du taux de cotisations de l'AMM de 5,6% à 5,85%. Elles tiennent également compte des mesures de redressement présentées lors de la réunion quadripartite de mai 2026, à hauteur de 58 millions d'euros en 2027. »

Depuis l'exercice 2020 (à l'exception de l'année 2023), le niveau élevé des dépenses de l'assurance maladie-maternité est partiellement financé par la consommation de la réserve excédentaire. Comme conséquence, la réserve devrait afficher un profil décroissant sur les années à venir et même passer sous son seuil légal dès 2027.

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 passe de 455,0 millions d'euros en 2024 à 487,9 millions d'euros en 2025, ce qui correspond à une croissance de 7,2%. Ensemble avec l'excédent cumulé, la réserve globale se chiffre à 833,8 millions d'euros à fin 2025. Cette réserve continue de diminuer ensuite pour atteindre 700,5 millions d'euros à fin 2026 (-16,0% par rapport à 2025) et 510,9 millions d'euros à fin 2027 (-27,1% par rapport à 2026).

L'évolution du niveau de la réserve est reprise au tableau suivant :

Tableau 123 : Evolution du niveau de la réserve

(en millions d'euros)	**31.12.2020**	**31.12.2021**	**31.12.2022**	**31.12.2023**	**31.12.2024**	**31.12.2025**	**31.12.2026** **Prévision**	**31.12.2027** **Prévision**
Réserve effective	958,9	903,2	861,6	961,7	935,9	833,8	700,5	510,9
Minimum légal	377,7	363,2	395,2	420,4	455,0	487,9	521,0	557,3
Rapport réserve / dépenses courantes hors prélèvements aux provisions	25,4%	24,9%	21,8%	22,9%	20,6%	17,1%	13,4%	9,2%

Source chiffres : décomptes / rapports annuels / budgets et estimations CNS, IGSS (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

A moyen terme les prévisions réalisées dans le cadre de la réunion du comité quadripartite estiment que le rapport entre la réserve constituée et le montant annuel des dépenses courantes passe de 13,4% en 2026 à 9,2% en 2027 (donc sous son seuil légal de 10%).

A noter que 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. »

En vue du redressement de la situation financière de l'assurance maladie-maternité, les auteurs du projet de budget de l'Etat notent par ailleurs qu' « *en 2027, l'Etat versera une dotation de 59 millions d'euros au profit de l'assurance maladie-maternité en vue de contribuer par un financement forfaitaire aux charges incombant à la Caisse nationale de santé. Cette dotation est prévue sur les années 2026 à 2030 au profit de l'assurance maladie-maternité.*

Nonobstant les échéances régulières d'analyse de la situation financière prévues par la législation, un réexamen de la situation est prévu au courant du premier trimestre 2028 visant notamment à finaliser, dans le contexte de la recherche de l'équilibre financier de l'assurance-maladie maternité, un avant-projet de loi réglant la prise en charge future des prestations en espèces liées au coût réel de la maternité et des frais d'amortissement des investissements futurs mobiliers et immobiliers des établissements hospitaliers en remplacement du financement forfaitaire. »

En outre, les services de la Commission européenne notent en juin 2026 dans le cadre du semestre européen : « Le système de santé du Luxembourg fonctionne relativement bien, avec une espérance de vie à la naissance élevée et une faible mortalité évitable grâce aux traitements et à la prévention. Cependant, l'accès aux soins de santé au Luxembourg est affecté par des pénuries de personnel et par la fragmentation des services. Il existe également des possibilités d'amélioration en ce qui concerne l'efficacité grâce à une meilleure utilisation des données et de la technologie. Ces enjeux ont une incidence sur la santé publique, l'équité sociale et la productivité. (…) Les pénuries de professionnels de santé restent un problème majeur au Luxembourg. La forte dépendance du pays envers les travailleurs de santé frontaliers et formés à l'étranger engendre des vulnérabilités, car les fluctuations de la disponibilité de la main-d'œuvre peuvent affecter directement l'accès aux soins. La densité de médecins au Luxembourg est inférieure à la moyenne de l'UE. » (document SWD (2026) 216 final)

5.4.1.2.5. Salaires et charges sociales

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 2027 prévoit des crédits à hauteur de 5.584,1 millions d'euros aux articles budgétaires à code économique 11, soit une augmentation de 8,79% par

rapport au budget de l'exercice 2026, respectivement de 13,17% par rapport au compte général de l'exercice 2025. Le tableau qui suit fait une ventilation de ces crédits par ministère.

Tableau 124 : Code économique 11 - Salaires et charges sociales

	Ministère	2025 Compte général (euros)	2026 Budget définitif (euros)	2027 Projet de budget (euros)	Variation			
					2025/2027		2026/2027	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
00	Etat	97.373.645	82.005.459	87.605.924	-9.767.721	-10,03%	5.600.465	6,83%
01	Affaires étrangères et européennes, Défense, Coopération et Commerce extérieur	219.306.566	254.331.297	292.207.869	72.901.303	33,24%	37.876.572	14,89%
02	Affaires intérieures	502.133.537	468.973.981	534.816.392	32.682.855	6,51%	65.842.411	14,04%
03	Agriculture, Alimentation et Viticulture	60.623.722	62.526.663	65.860.266	5.236.544	8,64%	3.333.603	5,33%
04	Culture	73.822.364	77.429.744	82.842.413	9.020.049	12,22%	5.412.669	6,99%
05	Digitalisation	93.764.427	99.855.304	109.664.519	15.900.092	16,96%	9.809.215	9,82%
06	Economie	76.117.806	78.860.090	85.362.427	9.244.621	12,15%	6.502.337	8,25%
07	Education nationale, Enfance et Jeunesse	2.549.847.934	2.675.746.490	2.875.484.330	325.636.396	12,77%	199.737.840	7,46%
08	Egalité des Genres et Diversité	2.594.981	2.695.779	3.047.792	452.811	17,45%	352.013	13,06%
09	Environnement, Climat et Biodiversité	109.334.792	113.426.106	122.899.337	13.564.545	12,41%	9.473.231	8,35%
10	Famille, Solidarités, Vivre ensemble et Accueil	61.114.924	65.579.200	73.895.948	12.781.024	20,91%	8.316.748	12,68%
11	Finances	305.289.108	326.069.136	356.663.027	51.373.919	16,83%	30.593.891	9,38%
12	Fonction publique	45.596.869	66.468.589	47.381.201	1.784.332	3,91%	-19.087.388	-28,72%
13	Justice	250.311.471	254.081.612	292.824.303	42.512.832	16,98%	38.742.691	15,25%
14	Logement et Aménagement du Territoire	20.613.000	22.161.213	25.245.866	4.632.866	22,48%	3.084.653	13,92%
15	Mobilité et Travaux publics	225.797.521	229.581.791	255.989.458	30.191.937	13,37%	26.407.667	11,50%
16	Recherche et Enseignement supérieur	14.440.743	14.941.055	15.424.897	984.154	6,82%	483.842	3,24%
17	Santé et Sécurité sociale	108.006.986	114.530.717	119.734.676	11.727.690	10,86%	5.203.959	4,54%
18	Sports	14.002.536	15.216.706	18.157.568	4.155.032	29,67%	2.940.862	19,33%
19	Travail	104.363.486	108.281.517	118.970.703	14.607.217	14,00%	10.689.186	9,87%
	Total	**4.934.456.418**	**5.132.762.449**	**5.584.078.916**	**649.622.498**	**13,17%**	**451.316.467**	**8,79%**

Source chiffres : projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

D'après le projet de loi 8800, « 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 1.002,6 points pour toute l'année 2027. »

5.4.2. 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 2027 ainsi que les variations qui s'en dégagent par rapport au compte général de 2025 et au budget définitif de 2026.

Tableau 125 : Regroupement comptable des dépenses en capital

Classes de comptes		2025 Compte général (euros)	2026 Budget définitif (euros)	2027 Projet de budget (euros)	Variation			
					2025/2027		2026/2027	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
10	Dépenses non ventilées	1.365.893	8.273.491	6.300.000	4.934.107	361,24%	-1.973.491	-23,85%
31	Subventions d'exploitation	600.674	759.085	574.461	-26.213	-4,36%	-184.624	-24,32%
41	Transferts de revenus à l'administration centrale	23.753.940	25.108.405	23.155.546	-598.394	-2,52%	-1.952.859	-7,78%
51	Transferts de capitaux aux entreprises	116.816.103	210.657.814	191.752.536	74.936.433	64,15%	-18.905.278	-8,97%
52	Autres transferts de capitaux aux administrations privées	3.888.847	7.529.161	6.667.299	2.778.452	71,45%	-861.862	-11,45%
53	Transferts de capitaux aux ménages	49.475.081	39.768.100	42.424.600	-7.050.481	-14,25%	2.656.500	6,68%
54	Transferts de capitaux à l'étranger	44.530.448	72.965.414	72.075.912	27.545.464	61,86%	-889.502	-1,22%
61	Transferts de capitaux à l'administration centrale	43.570.521	46.386.900	35.431.466	-8.139.055	-18,68%	-10.955.434	-23,62%
63	Transferts de capitaux aux administrations publiques locales	82.380.556	100.710.200	103.467.403	21.086.847	25,60%	2.757.203	2,74%
71	Achats de terrains et bâtiments dans le pays	169.316.623	40.061.100	40.051.100	-129.265.523	-76,35%	-10.000	-0,02%
72	Construction de bâtiments	39.672.237	54.702.060	70.302.743	30.630.506	77,21%	15.600.683	28,52%
73	Réalisation d'ouvrages de génie civil	91.750.969	186.009.509	157.210.522	65.459.553	71,34%	-28.798.987	-15,48%
74	Acquisition de biens meubles durables et de biens incorporels	181.579.066	169.123.768	182.934.409	1.355.343	0,75%	13.810.641	8,17%
81	Octrois de crédits aux et participations dans les entreprises et institutions financières	61.459.922	88.800.300	49.800.300	-11.659.622	-18,97%	-39.000.000	-43,92%
82	Octrois de crédits aux organismes privés sans but lucratif au service des ménages	0	100	100	100	/	0	0,00%
84	Octrois de crédits et participations à l'étranger	34.713.180	33.439.000	37.063.246	2.350.066	6,77%	3.624.246	10,84%

Classes de comptes		2025 Compte général (euros)	2026 Budget définitif (euros)	2027 Projet de budget (euros)	Variation			
					2025/2027		2026/2027	
					(euros)	(%)	(euros)	(%)
91	Remboursement de la dette publique	842.908	1.000.000	1.100.000	257.092	30,50%	100.000	10,00%
93	Dotation de fonds de réserve	2.875.896.423	3.198.082.766	3.621.777.583	745.881.160	25,94%	423.694.817	13,25%
	Total	**3.821.613.391**	**4.283.377.173**	**4.642.089.226**	**820.475.835**	**21,47%**	**358.712.053**	**8,37%**

Source chiffres : projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que les dépenses en capital s'élèvent en 2027 à quelque 4.642,1 millions d'euros, soit une augmentation de 358,7 millions d'euros (+8,37%) par rapport au budget définitif de 2026, respectivement une augmentation de 820,5 millions d'euros (+21,47%) par rapport au compte général provisoire de 2025.

6. Dépenses d'investissement

6.1. Aperçu global

- **Accord de coalition 2023-2028**

L'accord de coalition 2023-2028 souligne 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 ».

- **Rapport d'avancement annuel d'avril 2026**

Le deuxième rapport d'avancement annuel s'inscrit dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique européenne, instaurée par le règlement (UE) 2024/1263 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale. Il a pour objet d'assurer le suivi de la mise en œuvre du plan budgétaire et structurel national à moyen terme du Luxembourg, adopté en octobre 2025.

Ce rapport présente notamment l'état d'avancement des investissements réalisés dans le cadre du Semestre européen 2025-2026. Il relève qu'en 2025 « les investissements publics constituent un élément central de la politique budgétaire en 2025, leur augmentation (+11,7%) reflétant la mise en œuvre de grands projets d'infrastructure et de projets stratégiques, notamment le lancement d'un satellite militaire. Conformément aux orientations du Gouvernement, les dépenses ont été allouées, entre autres, à la défense, au logement abordable et à la transition climatique. En atteignant 5,0% du PIB, les investissements publics se situent à un niveau particulièrement élevé, traduisant une priorité clairement accordée à la réponse aux défis structurels ainsi qu'aux enjeux économiques, sociaux et géopolitiques. »

Pour l'exercice 2026, le rapport confirme le maintien des investissements publics à un niveau élevé, conformément aux orientations retenues dans le cadre de la stratégie budgétaire à moyen terme.

- **Recommandation du Conseil de l'Union européenne relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire du Luxembourg adoptée le 3 juin 2026**

Le Conseil de l'Union européenne recommande notamment que le Luxembourg s'attache, en 2026 et 2027 :

« à encourager les investissements dans l'innovation » ;

« à assurer la continuité des réformes et des investissements mis en œuvre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience » ;

« à accroître l'offre de logements, en particulier en adoptant une politique globale d'affectation des sols et une réforme de la taxe foncière, en développant des projets de quartiers résidentiels d'envergure sur des terrains publics et en renforçant la coordination avec l'urbanisme et les transports publics transfrontaliers » ;

« à poursuivre les efforts en matière de durabilité et d'efficacité des transports en favorisant davantage leur décarbonation et en investissant dans les infrastructures de transport public et la connectivité dans les zones rurales » ;

« à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles en investissant dans l'efficacité énergétique des bâtiments ».

- **Projet de budget pour 2027**

Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2027 vise la mise en œuvre des engagements figurant dans l'accord de coalition 2023-2028. Selon les auteurs du projet de loi, il est notamment mis l'accent sur le développement d'une politique ambitieuse du logement, sur une politique conciliant la protection de l'environnement et l'adaptation au changement climatique, ainsi que sur un pilotage maîtrisé de l'investissement public afin de soutenir la croissance potentielle et les transitions stratégiques du pays.

A cet égard, il est précisé qu'« afin de répondre aux défis liés à la croissance démographique et à une gestion durable du territoire, le Gouvernement poursuit une politique d'investissement public ambitieuse, en particulier dans le domaine des infrastructures de mobilité. Ces investissements visent à améliorer la mobilité, à renforcer l'attractivité du territoire et à accompagner le développement économique du pays. »

« Les dépenses d'investissement représentent une composante essentielle du budget en raison de leur impact sur la croissance économique. » Ainsi, en 2026, les investissements directs (formation de capital) et indirects (transferts en capital) de l'administration centrale devraient progresser de 3,6% pour atteindre 4.497 millions d'euros, soit 4,7% du PIB. En 2027, ces investissements s'élèveraient à 4.467 millions d'euros, ce qui correspond à 4,4% du PIB. Le projet de budget précise à cet égard qu'« en 2027, les investissements publics demeurent à un niveau historiquement élevé. Cette dynamique reflète les priorités du Gouvernement en matière de logement, de défense, de transition climatique et énergétique et de mobilité. »

Par ailleurs, le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 indique que « le projet de budget de l'Etat pour la période de programmation financière pluriannuelle 2027-2030 s'inscrit dans la continuité des engagements de l'accord de coalition 2023-2028 et poursuit les transformations structurelles engagées autour des priorités suivantes (…)

- Faciliter l'accès au logement pour le plus grand nombre ;
- Accélérer la transition écologique et renforcer l'adaptation climatique ;
- Investir dans l'avenir par la recherche, l'innovation et les infrastructures ».

Dans cette optique, « le Gouvernement poursuit les investissements nécessaires à la transformation du pays : transition énergétique, infrastructures stratégiques, numérisation de l'Etat et de l'économie, intelligence artificielle, informatique quantique, défense et engagements internationaux. »

« Sur la période 2025 à 2030, l'évolution moyenne des dépenses d'investissement (directs et indirects) s'élève à +2,8%. La croissance des investissements (formation de capital et transferts en capital) de 2025 est notamment due au satellite militaire, à l'accélération des déboursements d'aides environnementales ainsi que des dépenses d'investissement en matière de logement abordable. Pour le reste de la période pluriannuelle, le niveau d'investissement reste élevé même si la croissance reste modérée. Les dépenses d'investissement atteindraient 5,0 milliards d'euros en 2030.

Pour faciliter l'interprétation, et aussi la comparaison avec les pays voisins, il convient de mesurer l'investissement à travers le ratio avec le PIB. Ainsi, les dépenses d'investissement dépassent les 4% du PIB sur toute la période de prévision 2025 à 2030. Cette valeur de référence est largement atteinte en 2026 (4,7%). »

6.2. 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.

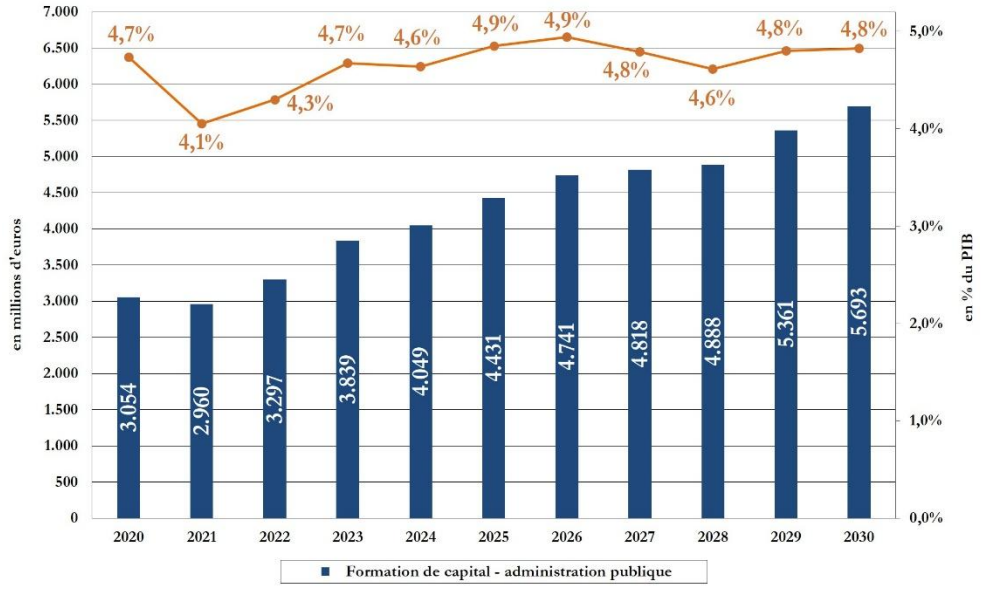
La formation brute de capital fixe est égale aux acquisitions moins les cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents au cours de la période de référence augmentées de certaines plus-values sur actifs non produits découlant de l'activité de production des unités productives ou institutionnelles. 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 pourcentage du PIB de l'administration publique pour les années 2020 à 2030, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2026 et dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030.

Graphique 126 : Evolution de la formation de capital – administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2026, projet de loi 8801 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

En 2025, les investissements directs effectifs de l'administration publique ont augmenté de 9,4% par rapport à 2024, atteignant 4.431 millions d'euros, soit 4,9% du PIB. Cette forte hausse s'explique notamment par la mise en orbite du satellite militaire. Comparés aux prévisions figurant dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour 2025-2029 (4.370 millions d'euros) et à celles du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (4.165 millions d'euros), la Cour constate que les dépenses effectivement réalisées sont supérieures de respectivement 61 millions d'euros et 266 millions d'euros.

Pour 2026, il est prévu que les investissements directs de l'administration publique augmentent de 7,0% par rapport à 2025 pour atteindre 4.741 millions d'euros, soit 4,9% du PIB. Cette progression demeure soutenue en raison de la poursuite de nombreux projets d'investissement structurants. Il s'agit notamment des projets routiers du Fonds des routes dont les travaux sur l'A3 entre Gasperich et la frontière française et le contournement de Hosingen, mais également de plusieurs projets liés au réseau ferroviaire, dont la gare de Bettembourg et divers ouvrages de génie civil réalisés par les CFL.

Les dépenses prévues pour 2026 excèdent également les estimations retenues dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour 2025-2029 (4.675 millions d'euros) et dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour 2024-2028 (4.445 millions d'euros), avec des écarts respectifs de 66 millions d'euros et 296 millions d'euros.

La Cour relève qu'en 2027, les investissements directs poursuivraient leur progression, mais à un rythme nettement plus modéré. Ils atteindraient ainsi 4.818 millions d'euros, soit une hausse de 1,6% en valeur. Rapportés au PIB, ils enregistreraient toutefois un léger recul pour s'établir à 4,8%. Une évolution analogue est attendue en 2028, année au cours de laquelle les investissements directs s'élèveraient à 4.888 millions d'euros, en progression de 1,5% par rapport à 2027, tandis que leur part dans le PIB diminuerait à 4,6%.

Ces légers replis observés en 2027 et en 2028 doivent être interprétés à la lumière d'un effet de base résultant des niveaux exceptionnellement élevés atteints en 2025 et en 2026. Ils ne remettent dès lors pas en cause le maintien d'un effort d'investissement public particulièrement important.

Pour les exercices 2029 et 2030, les projections font état d'une reprise plus marquée de la croissance des investissements directs de l'administration publique. Le ratio des investissements par rapport au PIB devrait ainsi remonter à 4,8% à l'horizon 2030. Cette évolution s'explique notamment par l'avancement de plusieurs projets d'envergure ainsi que par l'augmentation des dépenses imputées au Fonds d'équipement militaire et au Fonds du rail.

Le graphique ci-dessus met en évidence une tendance globalement ascendante de la formation de capital de l'administration publique depuis 2020, à l'exception de l'exercice 2021, qui a connu un léger recul. Cette dynamique devrait se poursuivre tout au long de la période de projection pour culminer à un niveau record de 5.693 millions d'euros en 2030.

Exprimée en pourcentage du PIB, la formation de capital affiche une progression quasi continue entre 2021 et 2026 et atteindrait un sommet de 4,9% du PIB en 2026. Après un repli limité en 2027 (4,8% du PIB) et en 2028 (4,6% du PIB), ce ratio renouerait avec une trajectoire ascendante pour s'établir à 4,8% du PIB en 2030.

6.3. 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.

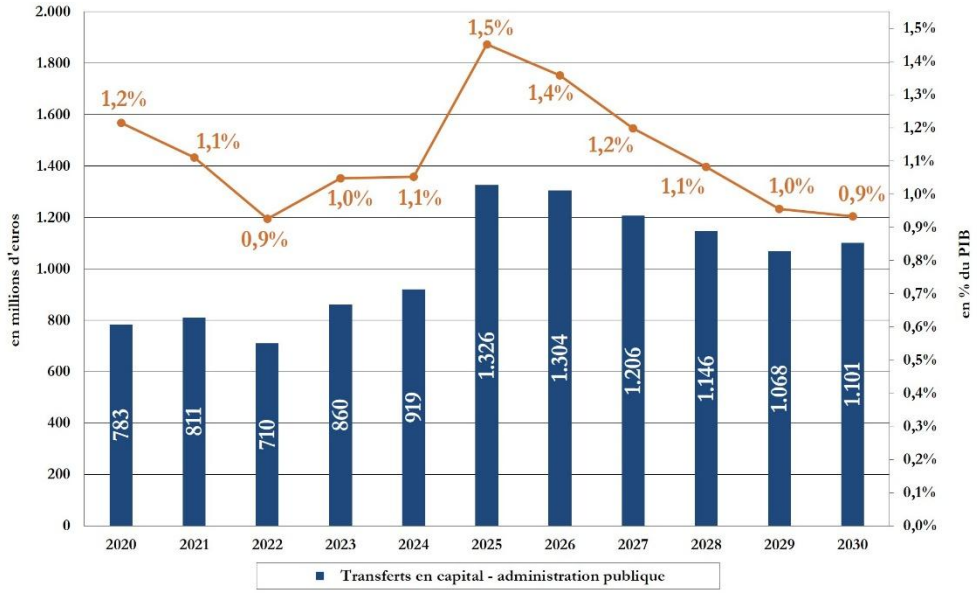
Les transferts en capital couvrent les impôts en capital, les aides à l'investissement et les autres transferts en capital.

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 pourcentage du PIB de l'administration publique pour les années 2020 à 2030, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2026 et dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030.

Graphique 127 : Evolution des transferts en capital - administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2026, projet de loi 8801 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

En 2025, les investissements indirects effectifs de l'administration publique ont enregistré une progression particulièrement marquée de 44,3% par rapport à 2024, pour atteindre 1.326 millions d'euros, soit 1,5% du PIB. Cette hausse substantielle s'explique principalement par l'augmentation des dépenses consacrées au logement abordable, financées par le Fonds spécial pour le logement abordable, ainsi que par le renforcement des mesures en faveur des énergies renouvelables financées par le Fonds climat et énergie. Comparées aux prévisions figurant dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (1.140 millions d'euros) et dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (1.183 millions d'euros), la Cour constate que les dépenses effectivement réalisées dépassent les estimations respectives de 186 millions d'euros et de 143 millions d'euros.

Pour l'exercice 2026, les investissements indirects de l'administration publique devraient s'établir à 1.304 millions d'euros, en recul de 1,6% par rapport à 2025. Rapportés au PIB, ils représenteraient 1,4%. Cette légère diminution s'explique essentiellement par un effet de base lié au niveau exceptionnellement élevé atteint en 2025. La Cour relève toutefois que les dispositifs actuellement en vigueur devraient permettre de maintenir les dépenses à un niveau élevé sur l'ensemble de la période de projection.

Par rapport aux prévisions du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (1.354 millions d'euros), les dépenses prévues pour 2026 sont inférieures de 50 millions d'euros. En revanche, elles demeurent supérieures de 116 millions d'euros

aux estimations retenues dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (1 188 millions d'euros).

La Cour constate qu'en 2027, les investissements indirects devraient diminuer de manière plus prononcée pour s'établir à 1.206 millions d'euros, soit une baisse de 7,5% en valeur. Leur poids dans le PIB reculerait parallèlement à 1,2%. L'évolution des transferts en capital, principalement effectués par l'administration centrale, demeure néanmoins soutenue par la réalisation de nombreux projets d'investissement. Les principales interventions concernent notamment les infrastructures hospitalières, les établissements d'enseignement, les installations photovoltaïques, les projets de logement financés par le Fonds spécial pour le logement abordable ainsi que les infrastructures liées au tramway.

En ce qui concerne les exercices 2028 et 2029, les investissements indirects poursuivraient leur repli graduel pour atteindre 1.068 millions d'euros en 2029, ce qui correspondrait à environ 1,0% du PIB.

Le graphique ci-dessus met en évidence une forte progression des transferts en capital de l'administration publique entre 2022 et 2025, ceux-ci atteignant un niveau record de 1.326 millions d'euros en 2025. En revanche, à partir de 2026, les projections font toutefois apparaître une diminution graduelle des investissements indirects, qui reviendraient à 1.068 millions d'euros en 2029.

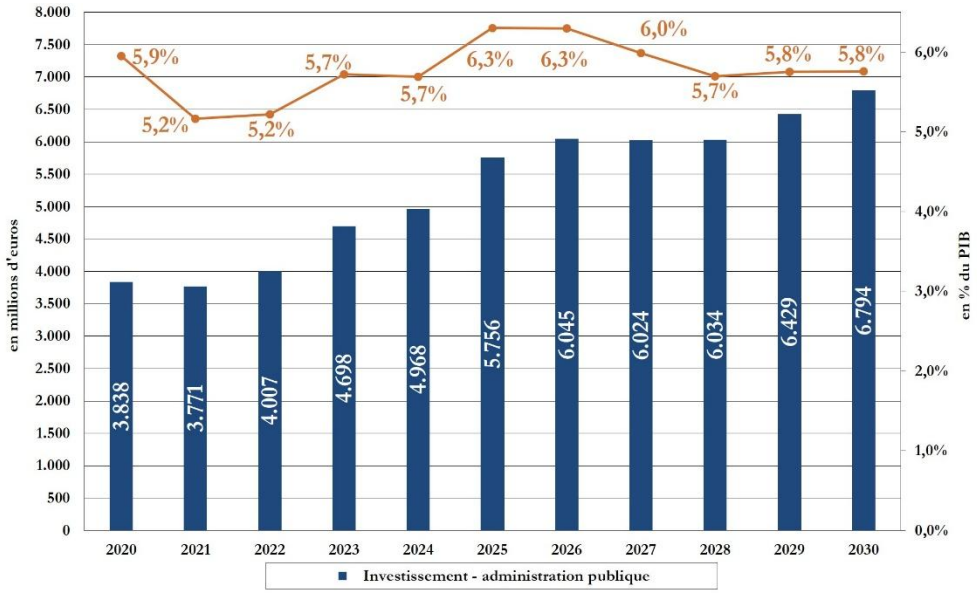
Exprimés en pourcentage du PIB, les transferts en capital enregistrent également une progression continue entre 2022 et 2025, atteignant un pic de 1,5% du PIB en 2025. Les prévisions pour la période 2026-2030 font ensuite état d'un recul progressif de ce ratio, lequel s'établirait à 0,9% du PIB à l'horizon 2030.

6.4. Investissements de l'Etat suivant SEC 2010

D'après le système SEC 2010, les dépenses d'investissement de l'Etat également désignées comme l'effort d'investissement global se composent de deux catégories : la « formation de capital » et les « transferts en capital ». Leur part dans les dépenses totales de l'administration publique diminue progressivement, passant de 13,1% en 2025 à 11,5% en 2028. Sur la période 2026 à 2030, cette part s'établit en moyenne à 11,9%.

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 pourcentage du PIB de l'administration publique pour les années 2020 à 2030, telles que présentées dans les comptes nationaux du Statec d'octobre 2026 et dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030.

Graphique 128 : Evolution des dépenses d'investissement de l'administration publique



Sources chiffres : comptes nationaux du Statec d'octobre 2026, projet de loi 8801 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

En 2025, la progression de 9,4% des investissements directs et de 44,3% des investissements indirects par rapport à 2024 se traduit par une augmentation globale de 15,9% des dépenses d'investissement de l'administration publique, soit une hausse de 788 millions d'euros. Les dépenses d'investissement atteignent ainsi 5.756 millions d'euros, ce qui correspond à 6,3% du PIB. Cette forte progression s'explique notamment par la mise en orbite du satellite militaire.

Pour l'exercice 2026, la hausse de 7,0% des investissements directs, conjuguée à une diminution de 1,6% des investissements indirects, se traduit par une croissance globale des dépenses d'investissement de 5,0%, soit 289 millions d'euros. Les dépenses d'investissement de l'administration publique atteindraient ainsi 6.045 millions d'euros, correspondant à 6,3% du PIB.

En comparant ces montants aux prévisions retenues dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour 2025-2029 (5.510 millions d'euros en 2025 et 6.029 millions d'euros en 2026), la Cour constate que les dépenses sont légèrement supérieures aux estimations pour ces deux années. L'écart apparaît encore plus marqué au regard des prévisions inscrites dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028, qui anticipait des dépenses d'investissement de 5.348 millions d'euros en 2025 et de 5.633 millions d'euros en 2026. Dans ce cas, la Cour constate que les dépenses sont sensiblement supérieures aux estimations pour ces deux années.

La Cour relève qu'au cours des exercices 2027 et 2028, les dépenses d'investissement de l'administration publique devraient se stabiliser à un niveau légèrement supérieur à 6 milliards d'euros. Leur poids relatif dans le PIB reculerait toutefois progressivement pour atteindre 5,7% en 2028. Cette évolution s'explique principalement par un effet de base résultant des niveaux exceptionnellement élevés observés en 2025 et en 2026.

Pour les années 2029 et 2030, les projections font à nouveau état d'une progression des dépenses d'investissement. Le ratio des investissements rapportés au PIB remonterait ainsi à 5,8% à l'horizon 2030.

L'évolution des dépenses d'investissement de l'administration publique depuis 2020 suit globalement celle des investissements directs, lesquels représentent plus des trois quarts de l'effort d'investissement total. Les dépenses d'investissement progresseraient ainsi de manière quasi continue en valeur sur l'ensemble de la période de projection pour atteindre 6.794 millions d'euros en 2030.

Exprimé en pourcentage du PIB, l'effort d'investissement de l'administration publique augmenterait entre 2021 et 2026, avant de connaître un léger fléchissement en 2027 (6,0% du PIB) et en 2028 (5,7% du PIB). Une reprise modérée interviendrait ensuite en 2029 et en 2030, le ratio des dépenses d'investissement se stabilisant à 5,8% du PIB.

La Cour tient à préciser que selon le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030, les priorités gouvernementales concernant les investissements publics de l'administration centrale visent notamment les infrastructures publiques, l'environnement et le climat, ainsi que le logement. Sur la période 2026-2030, il est prévu que les investissements dédiés aux infrastructures publiques se chiffreront à presque 5,0 milliards d'euros, à l'environnement et au climat s'élèveront à 2,5 milliards d'euros et au logement atteindront 1,8 milliard d'euros.

« Sans tenir compte d'éventuels délais ou décalages temporels dans l'exécution de projets, les dépenses d'investissement budgétisées en faveur de ces trois domaines se chiffrent à elles seules à 9 milliards d'euros sur la période 2027-2030, ce qui représente 49% de l'ensemble des dépenses projetées. »

En matière de projets d'infrastructures publiques, il y a lieu de relever qu'au cours des années 2027 à 2030, presque 5,0 milliards d'euros sont prévus. « Cette enveloppe globale comprend des projets d'investissements routiers comme les travaux sur l'A3 entre Gasperich et la frontière française, le contournement de Hosingen et des projets du Fonds du rail comme par exemple divers travaux à la gare de Bettembourg et le pôle d'échange multimodal à Hollerich. »

« Les projets de grande envergure associés à la catégorie « Environnement et climat » se chiffrent à 2,5 milliards d'euros sur l'ensemble de la période de prévision 2027-2030. Il s'agit

majoritairement des dépenses du Fonds climat et énergie en lien avec les installations photovoltaïques, des pompes à chaleur, des bornes électriques ainsi que les mesures de coopération. »

Par ailleurs, les investissements en matière de « Logement » atteindront 1,8 milliard d'euros durant la période 2027-2030. « Ces dépenses engloberont majoritairement l'acquisition par l'Etat d'immeubles destinés à l'habitat - y compris les acquisitions en l'état futur d'achèvement (VEFA) et les terrains - ainsi que les participations aux projets réalisés par le Fonds du Logement, notamment Neischmelz à Dudelange et Wunnen mat der Wooltz à Wiltz. Le financement des projets menés par la SNHBM constitue un troisième poste majeur, à l'instar du projet Itzegerknupp à Bonnevoie. Enfin, cette enveloppe intégrera la participation aux projets résidentiels des communes ainsi que la participation financière de l'Etat au Pacte Logement 2.0. »

7. Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat

7.1. Aperçu global

Conformément à 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 tenant compte du projet de loi relatif au budget de l'Etat pour l'exercice 2027, le nombre de fonds spéciaux de l'Etat s'élève actuellement à vingt-huit. Leur évolution financière est présentée au volume II du projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030.

La Cour note que la loi budgétaire de 2027 prévoit diverses modifications législatives ayant notamment pour effet de réduire le nombre de fonds spéciaux à vingt-sept.

7.2. Modifications législatives des fonds spéciaux

- **Fonds pour la gestion de l'eau**

L'article 7 du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2027 prévoit une modification de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Cette modification vise à étendre le champ d'intervention du fonds en prévoyant la prise en charge, à concurrence de 100%, des dépenses liées aux frais de personnel nécessaires à la gestion des partenariats de cours d'eau et des partenariats d'inondation visés à l'article 55.

Selon le commentaire des articles, cette mesure a pour objet de renforcer le rôle des partenariats de cours d'eau et des partenariats d'inondation, qui constituent des acteurs essentiels dans la mise en œuvre des mesures hydromorphologiques prévues par le plan de gestion des districts hydrographiques.

- **Dissolution du Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier**

L'article 8 du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2027 prévoit une modification de la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse ayant notamment pour objet la dissolution du Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier et le transfert de ses missions au Fonds pour la protection de l'environnement.

A l'avenir, le droit supplémentaire perçu sur le permis de chasse, visé à l'article 67 de la loi précitée, sera porté en recette du Fonds pour la protection de l'environnement. De même, les dépenses résultant du remboursement, à l'issue de l'année cynégétique, des sommes avancées par les

locataires de chasse conformément à l'article 45 de la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse seront désormais prises en charge par le Fonds pour la protection de l'environnement.

Par ailleurs, l'article 9 du projet de loi budgétaire prévoit le transfert au Fonds pour la protection de l'environnement du solde ainsi que des engagements existants au 31 décembre 2026 du Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier.

Cette modification législative fait suite à une recommandation de la Cour des comptes, formulée dans son avis relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024, à savoir « 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 ».

- **Fonds pour la protection de l'environnement**

L'article 10 du projet de loi budgétaire pour l'exercice 2027 prévoit une modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un Fonds pour la protection de l'environnement.

Cette adaptation résulte des modifications apportées à la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse, en particulier de la dissolution du Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier et du transfert de ses missions au Fonds pour la protection de l'environnement.

Dans ce contexte, le Fonds pour la protection de l'environnement sera désormais alimenté par le droit supplémentaire perçu sur les permis de chasse et les dépenses éligibles du fonds sont élargies afin de permettre la prise en charge du remboursement, à l'issue de l'année cynégétique, des sommes avancées par les locataires de chasse conformément à l'article 45 de la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse.

7.3. Evolution financière 2026 à 2030

Pour les exercices 2025 à 2030, les dépenses des fonds spéciaux dépasseraient régulièrement les recettes. Il s'ensuit une diminution progressive du niveau des avoirs financiers des fonds spéciaux, passant de 2,70 milliards d'euros en début d'exercice 2025 à 1,37 milliard d'euros en fin d'exercice 2030.

Le tableau suivant renseigne sur les recettes et les dépenses effectives et projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2025 à 2030. Il se base sur le compte général provisoire de l'exercice 2025 ainsi que sur les projections publiées dans le projet de budget de l'Etat de 2027.

Tableau 129 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat 2025-2030

(en euros)	Alimentation budgétaire	Recettes totales	Dépenses	Différence : Recettes - Dépenses	Avoirs au 31.12
2025	8.883.146.698	9.595.642.726	9.991.249.730	-395.607.004	2.303.894.842
2026	9.669.034.569	10.637.060.569	10.740.099.000	-103.038.431	2.200.775.988
2027	10.663.354.448	11.606.851.448	11.786.882.633	-180.031.185	1.991.472.427
2028	11.185.406.396	12.195.965.396	12.304.088.838	-108.123.442	1.883.348.985
2029	11.776.261.633	12.797.420.633	13.014.840.847	-217.420.214	1.665.928.771
2030	12.251.657.850	13.340.018.850	13.667.637.493	-327.618.643	1.338.310.128

Source chiffres : compte général provisoire 2025, projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Pour l'exercice 2026, il convient 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 2027 et/ou comptabilisées au niveau du SAP, ont été intégrées 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 215,20 millions d'euros, dont les plus importantes concernent le Fonds spécial pour le logement abordable avec 131 millions d'euros, le Fonds de pension avec 38,52 millions d'euros, le Fonds d'équipement sportif national avec 34,32 millions d'euros et le Fonds climat et énergie avec 10 millions d'euros.

La Cour tient à rappeler que certains fonds spéciaux tels que le Fonds de dotation globale des communes ou 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 2026 de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'impôt commercial communal, de l'impôt de solidarité, de l'impôt sur la fortune, la taxe de consommation sur l'alcool et de la contribution sociale sur carburants, il en découle les variations des dotations budgétaires suivantes :

- le Fonds de dotation globale des communes avec 135,25 millions d'euros ;
- le Fonds pour l'emploi avec 27,16 millions d'euros.

Par ailleurs, l'article 13 de la loi modifiée du 19 décembre 2025 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026 supprime le budget pour ordre et crée un nouveau budget pour compte de tiers. Ainsi, les recettes de l'impôt commercial communal, dont des quotes-parts sont affectées au Fonds de dotation globale des communes et au Fonds pour l'emploi, sont désormais intégrées dans le budget pour compte de tiers. Il convient de noter

que, dans les tableaux sous-jacents, l'alimentation budgétaire tient donc compte des recettes de l'impôt commercial communal.

Les tableaux suivants présentent le détail de la situation des fonds spéciaux telle que projetée pour les exercices 2026 à 2030.

Tableau 130 : 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	2.434.389	415.773.399	416.773.399	413.357.000	5.850.788
Fonds d'équipement militaire	26.958.657	635.000.000	830.000.000	825.770.000	31.188.657
Fonds pour le patrimoine architectural	30.118.974	15.000.000	15.000.000	17.970.000	27.148.974
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.473	0	0	0	21.715.473
Fonds de pension	43.602.658	995.730.000	1.544.586.000	1.544.586.000	43.602.658
Fonds de dotation globale des communes	0	3.494.212.000	3.494.212.000	3.494.212.000	0
Fonds pour la gestion de l'eau	169.886.521	29.179.932	29.179.932	70.098.000	128.968.453
Fonds d'équipement sportif national	1.742.432	43.837.000	43.837.000	45.080.000	499.432
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	99.748.860	60.000.000	60.000.000	58.082.000	101.666.860
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	14.822.900	140.000.000	140.000.000	127.459.000	27.363.900
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	380.910	100	7.100	10.000	378.010
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	83.630.703	60.000.000	60.000.000	16.931.000	126.699.703
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	173.194.207	65.000.000	65.022.000	82.339.000	155.877.207
Fonds pour la protection de l'environnement	102.530.059	35.600.000	35.600.000	59.853.000	78.277.059
Fonds climat et énergie	273.333.997	290.056.600	290.556.600	477.532.000	86.358.597
Fonds pour l'emploi	454.470.594	1.118.791.100	1.202.041.100	1.198.074.000	458.437.694
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	26.828.255	122.000.000	163.958.000	187.684.000	3.102.255
Fonds d'investissements publics administratifs	149.237.772	120.000.000	120.000.000	85.005.000	184.232.772
Fonds d'investissements publics scolaires	95.645.781	90.000.000	90.000.000	53.250.000	132.395.781
Fonds des routes	167.870.616	403.280.000	403.280.000	320.025.000	251.125.616
Fonds du rail	33.144.569	626.711.938	723.784.938	742.780.000	14.149.507

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 des raccordements ferroviaires internationaux	29.272.377	0	0	0	29.272.377
Fonds pour la loi de garantie	164.234.514	65.000.000	65.000.000	34.900.000	194.334.514
Fonds pour la promotion touristique	8.995.803	15.000.000	15.000.000	15.917.000	8.078.803
Fonds pour la réforme communale	33.327.373	4.000.000	4.000.000	3.000.000	34.327.373
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	60.723.107	90.000.000	90.000.000	118.499.000	32.224.107
Fonds de l'innovation	14.361.728	248.412.500	248.772.500	247.220.000	15.914.228
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	442.527	450.000	450.000	450.000	442.527
Fonds spécial pour le logement abordable	21.158.663	486.000.000	486.000.000	500.016.000	7.142.663
TOTAL	**2.303.814.419**	**9.669.034.569**	**10.637.060.569**	**10.740.099.000**	**2.200.775.988**
Différence entre recettes et dépenses :			**-103.038.431**	**-4,47%**	

Source chiffres : projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Dans son avis relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2024, la Cour avait recommandé de revoir le bien-fondé de certains fonds spéciaux et de réduire le nombre de fonds spéciaux.

Dans ce contexte, la loi budgétaire de 2025 a prévu la dissolution du Fonds de relance et de solidarité (articles 22 et 23), du Fonds social culturel (article 38), du Fonds des eaux frontalières (article 39) ainsi que du Fonds de la pêche (article 40). La Cour avait noté que l'affectation des avoirs existant au 31 décembre 2025 du Fonds social culturel et du Fonds de relance et de solidarité n'était pas spécifiquement définie. Dans sa réponse au rapport général de la Cour des comptes sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2025, le ministère des Finances a précisé que « les avoirs résiduels de ces deux fonds s'élèvent à 80.302 euros et à 121 euros. Ces montants ne font pas l'objet d'une réaffectation et tombent en économie. »

Par ailleurs, la loi budgétaire de 2026 a prévu la dissolution du Fonds des raccordements ferroviaires internationaux (article 12). La Cour avait relevé que l'affectation des avoirs restants au 31 décembre 2025 du Fonds des raccordements ferroviaires internationaux demeure à définir. Par analogie au Fonds social culturel et au Fonds de relance et de solidarité, les avoirs résiduels s'élevant à 29.272.377 euros ne font pas l'objet d'une réaffectation et tombent en économie en fin de l'exercice 2026. Les tableaux suivants ne tiennent donc plus compte de ces fonds spéciaux.

Tableau 131 : 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	5.850.788	435.617.707	436.617.707	427.469.000	14.999.495
Fonds d'équipement militaire	31.188.657	568.700.000	646.850.000	673.869.000	4.169.657
Fonds pour le patrimoine architectural	27.148.974	15.500.000	15.500.000	18.993.000	23.655.974
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.473	0	0	0	21.715.473
Fonds de pension	43.602.658	1.046.117.793	1.644.775.793	1.644.776.000	43.602.451
Fonds de dotation globale des communes	0	4.022.813.106	4.022.813.106	4.022.813.106	0
Fonds pour la gestion de l'eau	128.968.453	26.585.383	26.585.383	70.243.000	85.310.836
Fonds d'équipement sportif national	499.432	13.700.000	13.700.000	8.700.000	5.499.432
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	101.666.860	65.000.000	65.000.000	54.824.000	111.842.860
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	27.363.900	198.000.000	198.000.000	198.000.000	27.363.900
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	378.010	100	7.100	10.000	375.110
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	126.699.703	50.000.000	50.000.000	48.869.000	127.830.703
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	155.877.207	90.000.000	90.000.000	113.180.000	132.697.207
Fonds pour la protection de l'environnement	78.277.059	45.550.000	45.550.000	76.128.000	47.699.059
Fonds climat et énergie	86.358.597	374.206.100	374.706.100	433.436.000	27.628.697
Fonds pour l'emploi	458.437.694	1.249.130.836	1.351.980.836	1.411.990.000	398.428.530
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	3.102.255	135.000.000	177.473.000	174.149.000	6.426.255
Fonds d'investissements publics administratifs	184.232.772	170.000.000	170.000.000	130.213.000	224.019.772
Fonds d'investissements publics scolaires	132.395.781	140.000.000	140.000.000	78.004.000	194.391.781
Fonds des routes	251.125.616	297.662.500	297.662.500	398.663.000	150.125.116
Fonds du rail	14.149.507	705.525.423	825.384.423	825.434.000	14.099.930
Fonds pour la loi de garantie	194.334.514	65.000.000	65.000.000	27.300.000	232.034.514
Fonds pour la promotion touristique	8.078.803	12.000.000	12.000.000	15.110.000	4.968.803
Fonds pour la réforme communale	34.327.373	4.000.000	4.000.000	3.860.000	34.467.373
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	32.224.107	105.000.000	105.000.000	119.808.000	17.416.107

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 l'innovation	15.914.228	246.745.500	246.745.500	240.582.000	22.077.728
Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier	442.527	0	0	442.527	0
Fonds spécial pour le logement abordable	7.142.663	581.500.000	581.500.000	570.017.000	18.625.663
TOTAL	**2.171.503.611**	**10.663.354.448**	**11.606.851.448**	**11.786.882.633**	**1.991.472.427**
Différence entre recettes et dépenses :			**-180.031.185**	**-8,29%**	

Source chiffres : projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

La loi budgétaire de 2027 prévoit la dissolution du Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier (articles 8 et 9). Les avoirs existants au 31 décembre 2026 sont transférés au Fonds pour la protection de l'environnement. Il est prévu que cette situation sera régularisée au cours de l'exercice 2027 et les tableaux suivants ne tiennent donc plus compte du Fonds spécial d'indemnisation des dégâts causés par le gibier.

Tableau 132 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2028

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2028 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2028 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	14.999.495	451.907.900	452.907.900	452.908.000	14.999.395
Fonds d'équipement militaire	4.169.657	635.122.607	687.772.607	687.522.000	4.420.264
Fonds pour le patrimoine architectural	23.655.974	16.000.000	16.000.000	21.979.000	17.676.974
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.473	0	0	0	21.715.473
Fonds de pension	43.602.451	1.101.724.388	1.748.138.388	1.748.138.000	43.602.839
Fonds de dotation globale des communes	0	3.996.399.838	3.996.399.838	3.996.399.838	0
Fonds pour la gestion de l'eau	85.310.836	32.552.310	32.552.310	69.496.000	48.367.146
Fonds d'équipement sportif national	5.499.432	27.100.000	27.100.000	22.100.000	10.499.432
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	111.842.860	65.000.000	65.000.000	65.398.000	111.444.860
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	27.363.900	204.000.000	204.000.000	204.000.000	27.363.900
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	375.110	100	7.100	10.000	372.210
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	127.830.703	50.000.000	50.000.000	48.081.000	129.749.703

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2028 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2028 (en euros)
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	132.697.207	200.000.000	200.000.000	195.520.000	137.177.207
Fonds pour la protection de l'environnement	47.699.059	50.150.000	50.150.000	64.942.000	32.907.059
Fonds climat et énergie	27.628.697	450.956.100	451.456.100	444.353.000	34.731.797
Fonds pour l'emploi	398.428.530	1.289.707.440	1.404.407.440	1.528.400.000	274.435.970
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	6.426.255	140.000.000	183.426.000	183.544.000	6.308.255
Fonds d'investissements publics administratifs	224.019.772	190.000.000	190.000.000	183.258.000	230.761.772
Fonds d'investissements publics scolaires	194.391.781	170.000.000	170.000.000	145.015.000	219.376.781
Fonds des routes	150.125.116	352.599.000	352.599.000	352.599.000	150.125.116
Fonds du rail	14.099.930	755.986.613	907.848.613	909.591.000	12.357.543
Fonds pour la loi de garantie	232.034.514	65.000.000	65.000.000	27.300.000	269.734.514
Fonds pour la promotion touristique	4.968.803	10.000.000	10.000.000	9.608.000	5.360.803
Fonds pour la réforme communale	34.467.373	4.000.000	4.000.000	2.000.000	36.467.373
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	17.416.107	105.000.000	105.000.000	122.084.000	332.107
Fonds de l'innovation	22.077.728	243.500.100	243.500.100	249.761.000	15.816.828
Fonds spécial pour le logement abordable	18.625.663	578.700.000	578.700.000	570.082.000	27.243.663
TOTAL	**1.991.472.427**	**11.185.406.396**	**12.195.965.396**	**12.304.088.838**	**1.883.348.985**
Différence entre recettes et dépenses :			**-108.123.442**	**-5,43%**	

Source chiffres : projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 133 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2029

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2029 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2029 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	14.999.395	477.537.900	478.537.900	478.538.000	14.999.295
Fonds d'équipement militaire	4.420.264	747.940.000	755.590.000	754.929.000	5.081.264
Fonds pour le patrimoine architectural	17.676.974	16.500.000	16.500.000	23.994.000	10.182.974
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.473	0	0	0	21.715.473
Fonds de pension	43.602.839	1.162.132.894	1.861.554.894	1.861.554.000	43.603.733
Fonds de dotation globale des communes	0	4.201.590.847	4.201.590.847	4.201.590.847	0
Fonds pour la gestion de l'eau	48.367.146	38.552.310	38.552.310	66.368.000	20.551.456
Fonds d'équipement sportif national	10.499.432	28.300.000	28.300.000	23.300.000	15.499.432

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2029 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2029 (en euros)
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	111.444.860	65.000.000	65.000.000	78.310.000	98.134.860
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	27.363.900	165.000.000	165.000.000	165.000.000	27.363.900
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	372.210	100	7.100	10.000	369.310
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	129.749.703	50.000.000	50.000.000	55.568.000	124.181.703
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	137.177.207	225.000.000	225.000.000	225.347.000	136.830.207
Fonds pour la protection de l'environnement	32.907.059	58.150.000	58.150.000	68.792.000	22.265.059
Fonds climat et énergie	34.731.797	454.606.100	455.106.100	465.662.000	24.175.897
Fonds pour l'emploi	274.435.970	1.375.027.959	1.500.227.959	1.645.656.000	129.007.929
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	6.308.255	140.000.000	183.290.000	180.891.000	8.707.255
Fonds d'investissements publics administratifs	230.761.772	190.000.000	190.000.000	216.905.000	203.856.772
Fonds d'investissements publics scolaires	219.376.781	170.000.000	170.000.000	190.597.000	198.779.781
Fonds des routes	150.125.116	388.344.000	388.344.000	388.344.000	150.125.116
Fonds du rail	12.357.543	877.579.423	1.021.669.423	1.020.331.000	13.695.966
Fonds pour la loi de garantie	269.734.514	65.000.000	65.000.000	27.300.000	307.434.514
Fonds pour la promotion touristique	5.360.803	13.000.000	13.000.000	13.949.000	4.411.803
Fonds pour la réforme communale	36.467.373	4.000.000	4.000.000	3.000.000	37.467.373
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	332.107	125.000.000	125.000.000	124.889.000	443.107
Fonds de l'innovation	15.816.828	233.500.100	233.500.100	232.294.000	17.022.928
Fonds spécial pour le logement abordable	27.243.663	504.500.000	504.500.000	501.722.000	30.021.663
TOTAL	**1.883.348.985**	**11.776.261.633**	**12.797.420.633**	**13.014.840.847**	**1.665.928.771**
Différence entre recettes et dépenses :			**-217.420.214**	**-11,54%**	

Source chiffres : projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Tableau 134 : Situation financière des fonds spéciaux de l'Etat prévue pour 2030

Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2030 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2030 (en euros)
Fonds de la coopération au développement	14.999.295	502.777.900	503.777.900	503.778.000	14.999.195
Fonds d'équipement militaire	5.081.264	863.582.000	863.582.000	863.942.000	4.721.264
Fonds pour le patrimoine architectural	10.182.974	17.000.000	17.000.000	25.997.000	1.185.974
Fonds de rééquilibrage budgétaire	21.715.473	0	0	0	21.715.473
Fonds de pension	43.603.733	1.216.693.811	1.968.890.811	1.968.890.000	43.604.544
Fonds de dotation globale des communes	0	4.446.098.493	4.446.098.493	4.446.098.493	0
Fonds pour la gestion de l'eau	20.551.456	41.552.310	41.552.310	61.470.000	633.766
Fonds d'équipement sportif national	15.499.432	17.400.000	17.400.000	12.400.000	20.499.432
Fonds spécial pour le financement des infrastructures socio-familiales dépendant du Ministère de la Famille	98.134.860	65.000.000	65.000.000	96.573.000	66.561.860
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	27.363.900	131.000.000	131.000.000	131.000.000	27.363.900
Fonds d'assainissement en matière de surendettement	369.310	100	7.100	10.000	366.410
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	124.181.703	50.000.000	50.000.000	53.413.000	120.768.703
Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières	136.830.207	250.000.000	250.000.000	251.094.000	135.736.207
Fonds pour la protection de l'environnement	22.265.059	60.150.000	60.150.000	71.882.000	10.533.059
Fonds climat et énergie	24.175.897	447.856.100	448.356.100	468.762.000	3.769.997
Fonds pour l'emploi	129.007.929	1.484.962.545	1.618.562.545	1.740.908.000	6.662.474
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	8.707.255	110.000.000	150.876.000	154.535.000	5.048.255
Fonds d'investissements publics administratifs	203.856.772	190.000.000	190.000.000	235.815.000	158.041.772
Fonds d'investissements publics scolaires	198.779.781	170.000.000	170.000.000	228.293.000	140.486.781
Fonds des routes	150.125.116	378.944.000	378.944.000	378.944.000	150.125.116
Fonds du rail	13.695.966	956.640.491	1.116.821.491	1.117.537.000	12.980.457
Fonds pour la loi de garantie	307.434.514	10.000.000	10.000.000	14.920.000	302.514.514
Fonds pour la promotion touristique	4.411.803	15.000.000	15.000.000	15.224.000	4.187.803
Fonds pour la réforme communale	37.467.373	4.000.000	4.000.000	3.000.000	38.467.373
Fonds pour l'entretien et pour la rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	443.107	130.000.000	130.000.000	127.384.000	3.059.107

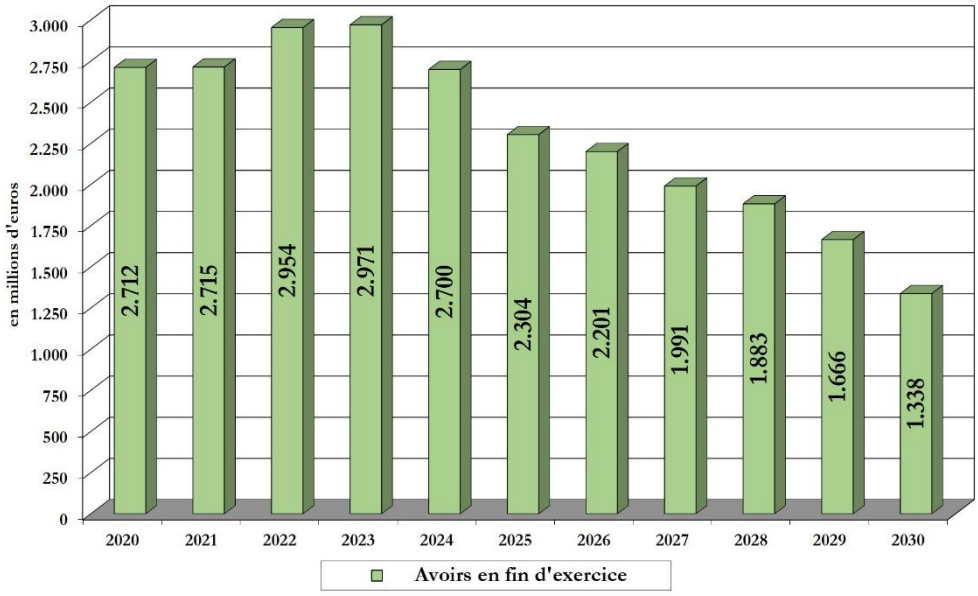
Désignation du Fonds	Avoirs au 01.01.2030 (en euros)	Alimentation budgétaire (en euros)	Recettes totales (en euros)	Dépenses (en euros)	Avoirs au 31.12.2030 (en euros)
Fonds de l'innovation	17.022.928	233.500.100	233.500.100	230.624.000	19.899.028
Fonds spécial pour le logement abordable	30.021.663	459.500.000	459.500.000	465.144.000	24.377.663
TOTAL	**1.665.928.771**	**12.251.657.850**	**13.340.018.850**	**13.667.637.493**	**1.338.310.128**
Différence entre recettes et dépenses :			**-327.618.643**	**-19,67%**	

Source chiffres : projet de budget 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

7.4. Avoirs des fonds spéciaux

Les avoirs des fonds spéciaux de l'Etat ont connu une hausse de 2020 à 2023 alors que, selon les indications contenues dans le projet de budget 2027, il est prévu que les avoirs des fonds baissent progressivement au cours des exercices 2024 à 2030.

Graphique 135 : Evolution des avoirs des fonds spéciaux de l'Etat 2020-2030



Graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique que, d'après les prévisions actuelles, les avoirs des fonds passeraient de 2.304 millions d'euros au 31 décembre 2025 (compte général provisoire 2025) à 1.338 millions d'euros au 31 décembre 2030, soit une baisse importante de l'ordre de 42%.

Pour la période 2026 à 2030, des excédents de dépenses par rapport aux recettes sont attendus, à savoir 103,0 millions d'euros (-4,5%) pour l'année 2026, 180,0 millions d'euros (-8,3%) pour

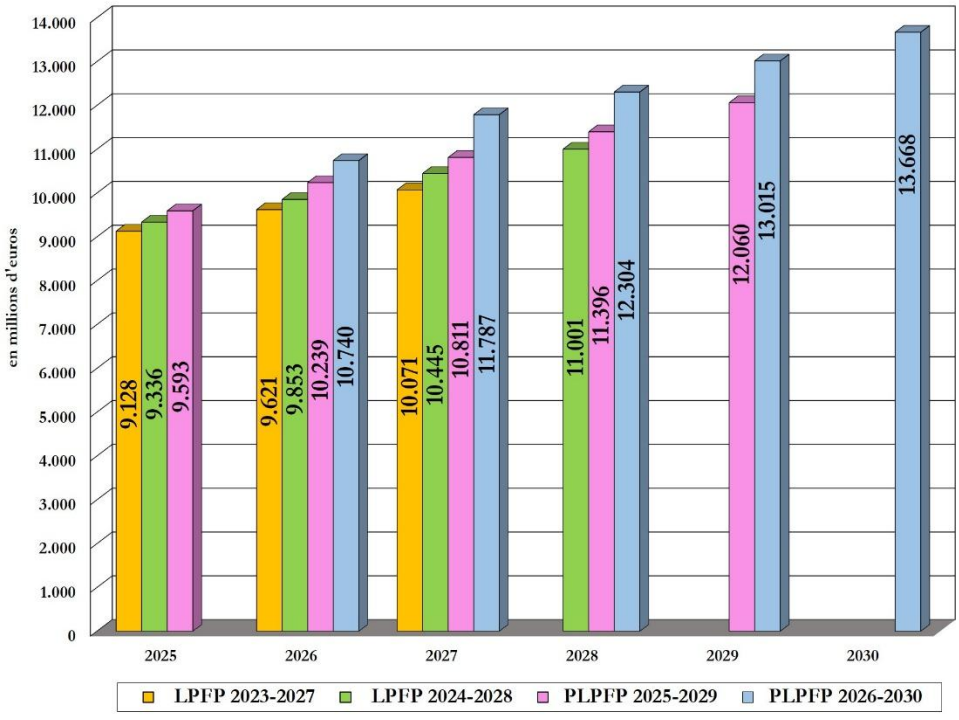
l'année 2027, 108,1 millions d'euros (-5,4%) pour l'année 2028, 217,4 millions d'euros (- 11,5%) pour l'année 2029 et 327,6 millions d'euros (-19,7%) pour l'année 2030.

7.5. Dépenses des fonds spéciaux

Pour les exercices budgétaires 2025 à 2030, 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 2023-2027 (LPFP 2023-2027), soit dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028 (LPFP 2024-2028), soit dans le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029 (LPFP 2025-2029).

Le graphique suivant renseigne sur les dépenses projetées des fonds spéciaux de l'Etat de 2025 à 2030. Il se base sur les projections publiées dans les projets de budget de l'Etat de 2024 à 2027.

Graphique 136 : Comparaison des dépenses des fonds spéciaux de l'Etat 2025-2030



Graphique : Cour des comptes

Pour l'exercice budgétaire 2026, il est prévu que les dépenses des fonds spéciaux augmentent de 7,5% par rapport à 2025 pour atteindre 10.740 millions d'euros. En comparant ce montant aux prévisions retenues dans les différentes lois de programmation financière pluriannuelle (LPFP), la Cour constate qu'il est nettement supérieur aux estimations antérieures :

- LPFP 2023-2027 : + 1.119 millions d'euros ;
- LPFP 2024-2028 : + 877 millions d'euros ;
- LPFP 2025-2029 : + 502 millions d'euros.

Pour l'exercice 2027, il est prévu que les dépenses des fonds spéciaux augmentent de 9,8% par rapport à 2026 pour atteindre 11.787 millions d'euros. Là encore, les prévisions sont largement dépassées :

- LPFP 2023-2027 : + 1.715 millions d'euros ;
- LPFP 2024-2028 : + 1.341 millions d'euros ;
- LPFP 2025-2029 : + 976 millions d'euros.

Le tableau ci-après présente l'évolution projetée des dépenses des fonds spéciaux ainsi que leurs taux de croissance.

Tableau 137 : Variation des dépenses des fonds spéciaux

Année	Dépenses des fonds spéciaux	Variation
	en millions d'euros	en %
2025	9.991,25	-
2026	10.740,10	7,5%
2027	11.786,88	9,7%
2028	12.304,09	4,4%
2029	13.014,84	5,8%
2030	13.667,64	5,0%

Sources chiffres : Projet de loi 8801 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 (aux erreurs d'arrondi près) ; tableau : Cour des comptes

Dans sa lettre circulaire du 4 février 2026 adressée aux départements ministériels dans le cadre de la préparation du projet de budget pour l'exercice 2027 et de la programmation financière pluriannuelle 2026-2030, le gouvernement a réaffirmé l'application d'une norme budgétaire visant à encadrer la mise en œuvre de ses priorités politiques et à limiter la progression des dépenses de l'administration centrale par rapport au dernier budget voté.

A cet égard, la circulaire précise que « pour la période 2026-2030, la croissance des dépenses devra rester inférieure à +4,5% par an, afin de contribuer à la réduction progressive du déficit d'ici la fin de la période de programmation pluriannuelle (2030). Ce plafond, qui ne constitue en aucun

cas une cible minimale à atteindre, tient compte du contexte économique, de la trajectoire des dépenses ajustées définie par la Commission européenne pour le Luxembourg et le rythme historique jugé soutenable, afin de rétablir un effet ciseau positif à l'avenir. »

La circulaire précise en outre que cette norme budgétaire doit être respectée par l'ensemble des acteurs intervenant dans la procédure budgétaire, notamment par les organismes rattachés à l'administration centrale, tels que les fonds spéciaux.

La Cour constate que, sur la période 2026-2030, les dépenses des fonds spéciaux enregistrent régulièrement des taux de croissance supérieurs au plafond de 4,5% fixé par la norme budgétaire.

7.6. Dépenses du Fonds d'équipement militaire

En mai 2025, en vue du sommet de l'Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord (OTAN), le Luxembourg a pris l'engagement d'atteindre 2% du RNB en matière de dépenses de défense à partir de 2025.

En juin 2025, à l'occasion dudit sommet à La Haye, les Alliés se sont engagés à consacrer, d'ici 2035, 5% de leur PIB (RNB pour le Luxembourg) à la défense, dont 3,5% au financement des besoins ayant trait à la défense proprement dite et 1,5% aux investissements liés à la défense et à la sécurité au sens large, par exemple aux infrastructures et à l'industrie.

En mai 2026, le Conseil de gouvernement a décidé d'augmenter annuellement l'effort de défense de 0,1 point de pourcentage du revenu national brut jusqu'en 2029. Selon la ministre de la Défense, cette évolution de l'effort de défense est une réponse raisonnable aux défis découlant du contexte géopolitique.

Dans ce contexte, la trajectoire de l'effort de défense se présente comme suit :

- 2027 : 2,1% du RNB ;
- 2028 : 2,2% du RNB ;
- 2029 : 2,3% du RNB.

A noter que, dans le cadre de la programmation pluriannuelle du projet de budget 2027, la trajectoire de l'effort de défense pour l'exercice 2030 a été provisoirement fixée à 2,4% du RNB par le gouvernement.

Au-delà de l'exercice 2029, aucune trajectoire budgétaire n'a été présentée à ce stade. Par conséquent, la définition du cheminement devant conduire à l'atteinte de l'objectif retenu au sein de l'OTAN (5% du RNB en 2035), relèvera des décisions du prochain gouvernement.

Aux termes de la définition retenue par l'OTAN, une dépense de défense s'entend d'un paiement effectué par un gouvernement national dans le but exprès de répondre spécifiquement aux besoins des forces armées du pays, des Etats alliés ou de l'Alliance. L'OTAN dispose, à cet effet, d'une nomenclature précise de dépenses de défense éligibles pour le calcul de l'effort de défense.

Conformément aux critères de l'OTAN, cet effort de défense est exprimé en pourcentage du produit intérieur brut. Il convient toutefois de relever que le gouvernement luxembourgeois a décidé qu'à partir de l'année budgétaire 2025, l'effort de défense du Luxembourg sera exprimé en pourcentage du revenu national brut.

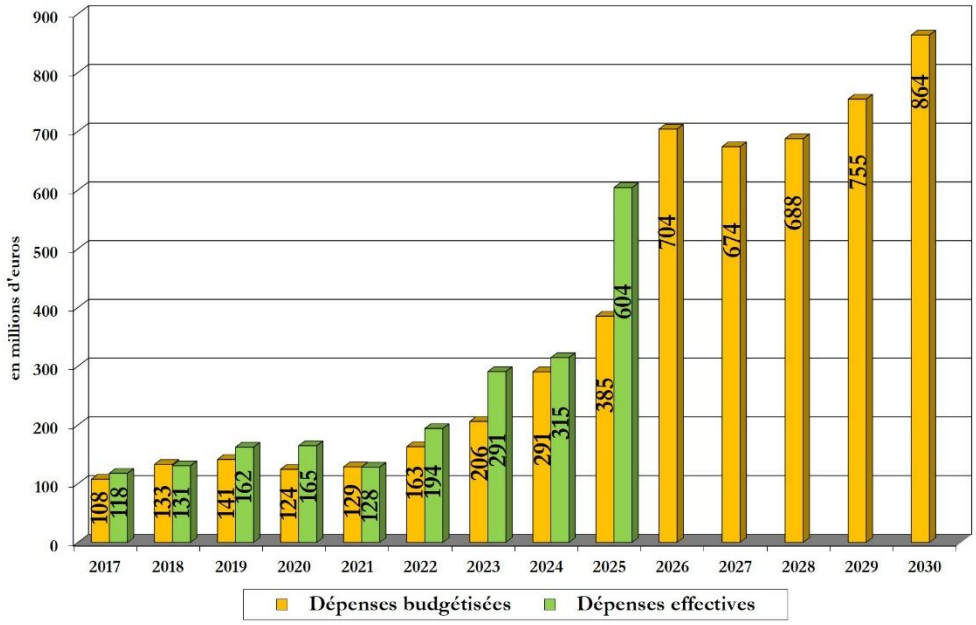
Par le biais de l'article 2 de la loi rectifiée du 16 décembre 1997 concernant la programmation financière militaire, il est institué un fonds spécial, dénommé « fonds d'équipement militaire », destiné au financement d'un programme pluriannuel d'acquisition de matériel militaire d'importance majeure entre le 1er 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 d'équipement militaire sert à financer les grands projets d'investissement de la défense luxembourgeoise. Sont visés notamment l'achat de l'avion A400M, le programme MRTT, le satellite LUXEOSys, les deux satellites GovSat, la défense aérienne et antimissile intégrée, l'acquisition des véhicules tactiques, la cyberdéfense et la mise sur pied du bataillon binational de reconnaissance de combat belgo-luxembourgeois.

Le graphique ci-après présente les dépenses budgétisées et les dépenses effectives du Fonds d'équipement militaire pour la période de 2017 à 2030.

Graphique 138 : Evolution des dépenses du Fonds d'équipement militaire pour la période 2017-2030



Source chiffres : comptes généraux de l'Etat 2017 à 2024, compte général provisoire 2025, projets de budget 2017 à 2027 (aux erreurs d'arrondi près) ; graphique : Cour des comptes

Exercices 2017 à 2025 – consommation budgétaire

En comparant les dépenses budgétisées aux dépenses effectives, il ressort du graphique ci-dessus que pour les exercices 2017 à 2025, les dépenses effectives dépassent les dépenses inscrites au budget, sauf en 2018 et 2021, où elles sont restées à un niveau pratiquement identique.

Par ailleurs, la Cour constate une progression marquée des dépenses du Fonds d'équipement militaire, lesquelles sont passées de 118 millions d'euros en 2017 à 604 millions d'euros en 2025. Sur la période de 2017 à 2025, cette évolution s'inscrit dans une tendance de croissance quasi continue, à l'exception de l'exercice 2021, qui a enregistré un recul par rapport à l'année précédente.

Il convient en outre de souligner que l'exercice 2025 se caractérise par une augmentation particulièrement significative des dépenses du Fonds d'équipement militaire, celles-ci ayant quasiment doublé, passant de 315 millions d'euros en 2024 à 604 millions d'euros en 2025.

Exercice 2026 à 2030 – prévision budgétaire

La Cour relève que les dépenses du Fonds d'équipement militaire devraient poursuivre leur progression en 2026 pour atteindre 704 millions d'euros. Selon les prévisions, cette évolution serait suivie d'un léger recul en 2027, les dépenses étant estimées à 674 millions d'euros.

Pour la période 2027 à 2030, une croissance modérée des dépenses du fonds spécial est escomptée. Celles-ci passeraient ainsi de 674 millions d'euros en 2027 à 864 millions d'euros en 2030.

Cette trajectoire témoigne du maintien d'un niveau d'investissement élevé dans le domaine de l'équipement militaire, malgré le fléchissement ponctuel attendu en 2027. Les prévisions budgétaires témoignent d'une volonté de renforcer progressivement les capacités de défense à moyen terme et d'assurer le financement des programmes d'équipement nécessaires pour répondre aux enjeux de sécurité et aux engagements internationaux du Luxembourg.

Dans le tableau ci-après, la Cour retrace l'évolution de l'effort de défense du Luxembourg pour la période de 2014 à 2026.

Tableau 139 : Effort de défense du Luxembourg

Année	PIB	RNB	Effort de défense	
	en millions d'euros	en millions d'euros	en millions d'euros	en % du PIB en % du RNB
2014	51.791	-	190	0,37%
2015	54.142	-	225	0,42%
2016	56.208	-	213	0,38%
2017	58.169	-	288	0,50%
2018	60.193	-	301	0,50%
2019	62.415	-	341	0,55%
2020	64.499	-	373	0,58%
2021	73.040	-	341	0,47%
2022	76.731	-	438	0,57%
2023	82.116	-	594	0,72%
2024	87.320	58.175	725	0,83% / 1,25%
2025	91.342	60.585	1.201	1,31% / 1,98%
2026	96.012	63.400	1.265	1,32% / 2,00%

Sources chiffres : PIB : comptes nationaux du Statec d'octobre 2026 et projet de loi 8801 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2026-2030 ; RNB *: comptes nationaux du Statec d'octobre 2026 et projet de loi 8800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 ; Effort de défense : communiqués de presse de l'OTAN pour les années 2014 à 2026 ; à noter que les chiffres ont été arrêtés à la date du 3 juillet 2026 par l'OTAN et que les chiffres pour 2025 et 2026 sont des estimations. (aux erreurs d'arrondi près)*

La Cour constate que l'effort de défense a connu une progression quasi continue, tant en valeur absolue qu'en pourcentage du RNB, au cours de la période 2016 à 2026, à l'exception de l'exercice

2021, qui a enregistré un léger recul par rapport à l'année précédente. Cette évolution témoigne d'un renforcement progressif des moyens alloués à la défense nationale.

Selon les données publiées par l'OTAN en juillet 2026, l'effort de défense du Luxembourg s'est élevé à 1.201 millions d'euros en 2025, soit 1,98% du RNB. Le Luxembourg s'est ainsi rapproché de l'objectif de 2% du RNB consacré à la défense, fixé dans le cadre des engagements pris au sein de l'OTAN.

Pour l'exercice 2026, l'effort de défense du Luxembourg est estimé à 1.265 millions d'euros, soit 2,00% du RNB. Cette progression permet au Luxembourg de franchir le seuil de 2% du RNB consacré à la défense et de satisfaire ainsi à l'objectif fixé dans le cadre de l'Alliance atlantique.

Selon le projet de budget sous revue, « le Gouvernement en conseil a arrêté une augmentation annuelle de l'effort de défense de +0,1% du RNB après 2026 jusqu'à l'horizon 2029. Dans le cadre de la programmation pluriannuelle du projet de budget 2027, la trajectoire de l'effort de défense a été provisoirement fixée à 2,4% du RNB par le Gouvernement pour l'exercice 2030, en attendant la décision d'un futur Gouvernement pour la période au-delà de 2029. »

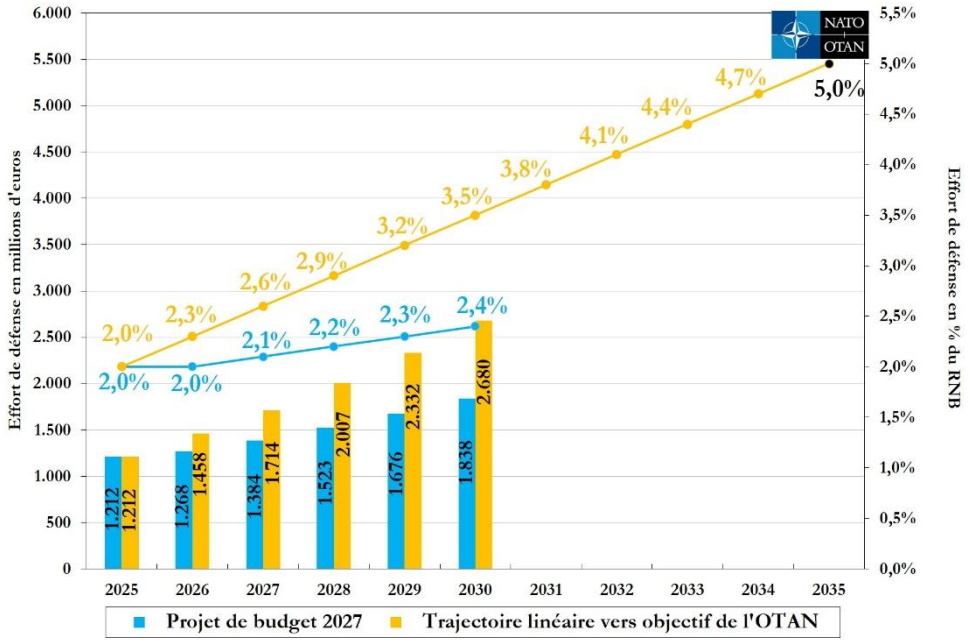
Enfin, le tableau et le graphique ci-après mettent en parallèle la trajectoire de l'effort de défense du Luxembourg, telle que retenue par le gouvernement en mai 2026 et reprise dans le projet de budget pour l'exercice 2027, avec une trajectoire théorique fondée sur une progression linéaire de l'effort de défense, passant de 2% du RNB en 2025 à 5% du RNB en 2035, conformément à l'objectif fixé par l'OTAN. Une telle évolution correspond à une augmentation annuelle de 0,3 point de pourcentage du RNB.

Tableau 140 : Effort de défense 2025-2030

Année	RNB	Effort de défense Projet de budget 2027		Effort de défense Trajectoire linéaire	
	en millions d'euros	en millions d'euros	en %	en millions d'euros	en %
2025	60.585	1.212	2,00%	1.212	2,00%
2026	63.400	1.268	2,00%	1.458	2,30%
2027	65.910	1.384	2,10%	1.714	2,60%
2028	69.220	1.523	2,20%	2.007	2,90%
2029	72.890	1.676	2,30%	2.332	3,20%
2030	76.580	1.838	2,40%	2.680	3,50%

Sources chiffres : RNB : projet de loi 8800 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2027 (aux erreurs d'arrondi près)

Graphique 141 : Evolution de l'effort de défense 2025-2030



Graphique : Cour des comptes

Afin de respecter ses engagements internationaux, le Luxembourg est appelé à accroître significativement son effort de défense au cours des prochaines années. Selon la programmation budgétaire, les dépenses afférentes s'élèveraient à 1.384 millions d'euros en 2027, 1.523 millions d'euros en 2028, 1.676 millions d'euros en 2029 et 1.838 millions d'euros en 2030.

Pour l'exercice 2027, la Cour constate que les dépenses consacrées à l'effort de défense devraient atteindre environ 1.714 millions d'euros, soit 2,6% du RNB, si l'objectif d'une progression linéaire vers un niveau de dépenses de défense de 5% du RNB en 2035 était retenu. Or, le projet de budget prévoit des dépenses de 1.384 millions d'euros, équivalant à 2,1% du RNB. L'écart entre ces deux trajectoires s'élève ainsi à près de 330 millions d'euros.

La Cour relève par ailleurs qu'une augmentation annuelle de l'effort de défense limitée à 0,1 point de pourcentage du RNB ne permettrait pas d'atteindre l'objectif fixé par l'OTAN, à savoir un niveau de dépenses de défense correspondant à 5% du RNB à l'horizon 2035. A titre de comparaison, pour atteindre cet objectif au moyen d'une trajectoire linéaire à partir d'un niveau de 2% du RNB en 2025, une progression annuelle de l'ordre de 0,3 point de pourcentage du RNB aurait été nécessaire. Dès lors, la trajectoire actuellement retenue apparaît insuffisante pour assurer la convergence vers l'objectif fixé dans les délais envisagés.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 17 novembre 2026.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général, Le Président,

s. Claude Demuth s. Marc Gengler



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey L-2163 Luxembourg
Téléphone : (+352) 474456-1 Fax : (+352) 472186
cour-des-comptes@cc.etat.lu