

2. LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET 2024

2.1. LA PRÉSENTATION GLOBALE DU PROJET DE BUDGET 2024

2.1.1. Présentation du projet de budget 2024

Le tableau 21 présente les grandes lignes du projet de budget 2024 et compare ces dernières aux projections incluses dans la note budgétaire à politique inchangée que le gouvernement a envoyée à la Commission européenne en octobre 2023, ainsi qu'aux projections incluses dans la 24^{ème} actualisation du programme de stabilité et de croissance (PSC) du Luxembourg, publiée en avril 2023.

Tableau 21 :

Projet de budget pour l'année 2024

	NOTE	ADMINISTRATION CENTRALE		ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	
		EN MIO D'EUROS	EN % DU PIB	EN MIO D'EUROS	EN % DU PIB
Recettes projet de budget 2024	1	27 451	32,7	39 333	46,8
Dépenses projet de budget 2024	2	29 361	34,9	40 319	48,0
Solde projet de budget 2024	3=1-2	-1 910	-2,3	-987	-1,2
Recettes note budgétaire à politique inchangée (octobre 2023)	4	x	x	x	44,6
Dépenses note budgétaire à politique inchangée (octobre 2023)	5	x	x	x	47,4
Solde note budgétaire à politique inchangée (octobre 2023)	6=4-5	x	-3,8	x	-2,7
Recettes Programme de Stabilité (avril 2023)	7	x	x	38 066	43,9
Dépenses Programme de Stabilité (avril 2023)	8	x	x	39 583	45,6
Solde Programme de Stabilité (avril 2023)	9=7-8	-2 457	-2,8	-1 517	-1,7
Différences de soldes entre Projet de budget 2024 et PS avril 2023	10=3-9	547	0,5	530	0,5

Remarque : Les « x » représentent des données non disponibles dans les documents.

Sources : *Projet de budget 2024, programme de stabilité 2023, note budgétaire à politique inchangée (octobre 2023), calculs BCL*

Selon le projet de budget 2024, les recettes de l'administration centrale pour l'année 2024 s'élèveraient à 27 451 millions d'euros (32,7 % du PIB) et les dépenses à 29 361 millions d'euros (34,9 % du PIB). Il en résulterait un déficit de 1 910 millions d'euros, soit - 2,3 % du PIB. Ce solde est plus favorable que celui contenu tant dans la note budgétaire à politique inchangée d'octobre 2023 (-3,8 % du PIB) que dans le Programme de stabilité d'avril 2023 (-2,8 % du PIB).

Un constat similaire peut être fait pour les administrations publiques dans leur ensemble : le déficit de 1,2 % du PIB contenu dans le projet de budget 2024 est plus favorable que ceux contenus dans la note budgétaire à politique inchangée d'octobre 2023 (2,7 % du PIB) et dans le Programme de Stabilité d'avril 2023 (1,7 % du PIB). Par rapport à ce dernier, l'amélioration du solde s'explique par une révision à la hausse du ratio des recettes par rapport au PIB (+ 2,9 p.p.) plus importante que celle du ratio des dépenses par rapport au PIB (+ 2,4 p.p.). L'ampleur de cette amélioration trouve son origine dans une révision à la baisse du PIB nominal projeté pour 2024 (84 064 millions € dans le projet de budget 2024, contre 86 739 millions € dans le PS 2023), ainsi que dans une révision à la hausse des recettes et des dépenses exprimées en montants nominaux (39 333 millions € pour les recettes et 40 319 millions € pour les dépenses dans le projet de budget 2024, contre 38 066 millions € pour les recettes et 39 583 millions € pour les dépenses dans le PS 2023).

La révision à la hausse du solde prévu pour 2024 par le projet de budget 2024, en comparaison avec le Programme de Stabilité 2023 et la note budgétaire à politique inchangée d'octobre 2023, peut paraître à première vue surprenante. Le PIB nominal a en effet été révisé à la baisse et les mesures additionnelles, qui n'étaient pas encore incluses dans les projections antérieures, vont toutes dans le sens d'une dégradation des comptes publics. Toutefois, l'estimation des recettes récoltées en 2023 a été révisée à la hausse dans le projet de budget 2024, entraînant un effet de base positif pour l'année 2024.

Le tableau 22 présente les prévisions contenues dans le programme pluriannuel 2023-2027 des recettes et des dépenses ainsi que des soldes des administrations publiques et de l'administration centrale.

Tableau 22 :

Évolutions des recettes, des dépenses et des soldes de l'administration centrale et des administrations publiques (millions d'euros et taux de variation annuels en %)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	MOYENNE 2024-2027
Administration centrale							
Total des recettes	23 379	25 625	27 451	28 876	30 354	31 734	
Taux de croissance		9,6	7,1	5,2	5,1	4,5	5,5
Total des dépenses	24 457	27 275	29 361	30 686	31 791	33 027	
Taux de croissance		11,5	7,6	4,5	3,6	3,9	4,9
Solde	-1 078	-1 650	-1 910	-1 810	-1 437	-1 293	
Administrations publiques							
Total des recettes	33 802	37 338	39 333	41 701	43 728	45 674	
Taux de croissance		10,5	5,3	6,0	4,9	4,5	5,2
Total des dépenses	34 025	37 904	40 319	42 783	44 561	46 595	
Taux de croissance		11,4	6,4	6,1	4,2	4,6	5,3
Solde	-222	-566	-987	-1 082	-833	-921	
Solde primaire	-99	-422	-789	-807	-443	-419	

Sources : *Projet de budget 2024, projet de LPFP 2023-2027, calculs BCL*

Après une hausse significative des recettes en 2023 (+9,6 % pour l'administration centrale et +10,5 % pour l'ensemble des administrations publiques), portée entre autres par l'influence favorable de l'inflation sur les recettes d'impôts et de cotisations sociales, une croissance plus modérée serait enregistrée au cours de l'année 2024 (+7,1 % pour l'administration centrale et +5,3 % pour les administrations publiques). Dans les deux secteurs, les taux de croissance projetés baisseraient à nouveau en 2025, ainsi qu'au cours des deux années suivantes, pour s'afficher à des niveaux bien inférieurs à leur moyenne historique.

Sur la période 2024-2027, les taux de croissance des recettes de l'administration centrale prévus par le gouvernement (croissance annuelle moyenne de 5,5 %) sont inférieurs à la moyenne historique de 5,9 % calculée sur la période 2002-2022. Si ces prévisions peuvent paraître prudentes *prima facie*, il convient toutefois de garder à l'esprit les mesures fiscales que le gouvernement a annoncées pour les années à venir, qui constituent un risque à la baisse pour la progression des recettes. Notamment, les tranches indiciaires échues depuis le 1^{er} janvier 2017 ou encore à échoir devraient être neutralisées au niveau du barème sous la présente législature. L'impôt prélevé sur la classe 1^{re} serait également allégé dès 2025, en amont de la mise en place d'une classe d'impôt unique dont le projet devrait être présenté en 2026. Au niveau des sociétés, le gouvernement a également annoncé une baisse du taux d'imposition de 1 p.p. en 2025.

Sur le volet des dépenses, la hausse importante des dépenses en 2023, liée entre autres à la mise en place de différents paquets de mesures destinés à contrer les effets de l'inflation sur les ménages et les entreprises (+11,5 % pour l'administration centrale et +11,4 % pour les administrations publiques), serait suivie par un ralentissement des dépenses en 2024 (+7,6 % pour l'administration centrale et +6,4 % pour les administrations publiques). Pour les deux secteurs, le ralentissement s'accroîtrait encore pour la période 2025-2027, conséquence du retrait des mesures de soutien mises en place au cours des années 2022-2024 pour faire face à la hausse de l'inflation et des prix énergétiques.

Au niveau de l'administration centrale, la croissance projetée de 4,9 % en moyenne sur la période 2024-2027 est, tout comme pour les recettes, bien inférieure à la croissance observée au cours des années précédentes (6,6 % en moyenne sur la période 2002-2022)¹⁰⁵. Pourtant, les dépenses pourraient subir d'importantes pressions à la hausse. Les autorités devront en effet faire face à de nombreux défis dans les années à venir, en matière de protection sociale, de logement, d'infrastructures, de dépenses militaires ou encore de dépenses liées aux objectifs climatiques et à la transition digitale¹⁰⁶.

Le tableau 23 illustre l'évolution des recettes, des dépenses et des soldes de l'administration centrale (en pourcentage du PIB) contenue dans le projet de LPFP 2023-2027.

Le ratio des recettes, en hausse entre 2022 et 2024 (+2,5 p.p.), atteindrait 32,7 % du PIB en 2024 avant de se stabiliser pour le reste de l'horizon de projection. Du côté des dépenses, le ratio passerait de 31,5 % du PIB en 2022 à 34,9 % du PIB en 2024 (+3,4 p.p.), avant de diminuer de façon progressive pour atteindre 33,9 % du PIB en 2027.

Tableau 23 :

Évolutions des recettes, des dépenses et des soldes de l'administration centrale (en % du PIB)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	DIFFÉRENCE 2023-2027
Recettes	30,2	31,8	32,7	32,6	32,7	32,6	0,8
Dépenses	31,5	33,8	34,9	34,6	34,3	33,9	0,1
Solde	-1,4	-2,0	-2,3	-2,0	-1,6	-1,3	0,7

Sources : *Programmation pluriannuelle 2023-2027, calculs BCL*

Il ressort de l'évolution des recettes et des dépenses projetées que le solde de l'administration centrale, après sa détérioration en 2023 et 2024, devrait s'améliorer de manière progressive sur le reste de l'horizon de projection pour atteindre -1,3 % du PIB en 2027, soit un niveau similaire à celui observé en 2022. Cette amélioration à partir de 2025 découlerait d'une baisse du ratio des dépenses.

Le solde de l'administration centrale resterait toutefois en territoire négatif sur l'ensemble de la période de projection.

À l'aune des chiffres présentés et au vu des défis auxquels les autorités devront faire face dans les années futures, il découle qu'elles devront entreprendre des efforts soutenus afin d'éviter une dégradation continue du solde de l'administration centrale et ce, dans un contexte de dégradation des soldes au niveau de la Sécurité sociale qui devraient converger vers zéro dans un proche avenir.

¹⁰⁵ En termes réels, la croissance projetée des dépenses de l'administration centrale s'élèverait à environ 2,8 % en moyenne sur la période 2024-2027, contre environ 4,6 % pour la période 2002-2022.

¹⁰⁶ Une éventuelle extension des mesures sur les prix de l'énergie en 2025, notamment l'électricité, aurait un coût budgétaire supplémentaire.

2.1.2. Nouvelles mesures

Depuis le début de l'année 2022, une série de mesures a été mise en place afin de lutter contre la hausse de l'inflation et enrayer l'incidence de la hausse des prix de l'énergie sur les ménages et entreprises. Ces mesures peuvent être regroupées en quatre blocs : les mesures annoncées le 28 février 2022 (paquet « Energiedesch »), celles incluses dans l'accord tripartite du 31 mars 2022 (« Solidaritéitspak 1.0 »), dans l'accord tripartite du 28 septembre 2022 (« Solidaritéitspak 2.0 ») et enfin dans l'accord du 3 mars 2023 (« Solidaritéitspak 3.0 »). Le gouvernement a également présenté un « Paquet Logement » en février 2024 dans le contexte de pénurie de logements abordables au Luxembourg (voir la partie 2.3.1.3 pour une analyse plus détaillée de ces mesures). Le projet de budget 2024 reprend l'estimation des impacts budgétaires annuels des différents paquets (voir tableau 24). Le gouvernement issu des élections d'octobre 2023 a également augmenté l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu des ménages, à hauteur de 4 tranches indiciaires au lieu de deux tranches et demi comme initialement prévu dans le « Solidaritéitspak 3.0 », portant le coût budgétaire estimé de la mesure à 480 millions d'euros (au lieu de 300 millions d'euros).

Tableau 24 :

Mesures gouvernementales mises en place depuis 2022

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Paquets de mesures						
Solidaritéitspak 3.0	0	355	1 199	491	472	466
Solidaritéitspak 2.0	17	637	106	8	6	0
Solidaritéitspak 1.0	458	262	0	0	0	0
Energiedesch	65	0	0	0	0	0
Total	540	1 254	1 305	499	478	466
Total (% du PIB)	0,7	1,6	1,6	0,6	0,5	0,5
Paquet Logement			55	77	85	88
Total avec paquet logement	540	1 254	1 360	576	563	554
Total avec paquet logement (% du PIB)	0,7	1,6	1,6	0,6	0,6	0,6

Sources : projet de budget 2024, calculs BCL

Il ressort du tableau 24 que l'essentiel du soutien aux ménages et aux entreprises se matérialise en 2023 et 2024. Bien que l'ensemble des mesures temporaires aura pris fin au 31 décembre 2024, un impact budgétaire se fera ressentir également pour les années 2025-2027, en raison du caractère permanent de certaines mesures¹⁰⁷ (en particulier l'ajustement du barème).

Il est regrettable que le tableau présenté par le gouvernement ne contienne aucun détail sur les mesures incluses dans chaque paquet et se contente de présenter les impacts budgétaires totaux estimés par paquet. Il aurait été intéressant de renseigner l'impact budgétaire de chaque mesure individuellement, notamment pour les comparer aux enveloppes budgétaires qui avaient été annoncées initialement¹⁰⁸.

107 L'ajustement du barème d'impôts à hauteur de 4 tranches indiciaires, l'augmentation du plafond prévu dans le « Bëllegen Akt », l'adaptation du plafond pour la déduction des intérêts des prêts immobiliers et le crédit d'impôt CO₂ auront un impact permanent à partir de 2024.

108 En date du 23 janvier 2024, le ministre des Finances a présenté une mise à jour de l'impact budgétaire des mesures incluses dans les différents paquets, lors de la réunion jointe de la Commission des finances et du budget et de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire. Toutefois, ce tableau contient uniquement les montants totaux déboursés ou les pertes de recettes au 31 décembre 2023, sans ventilation par année. Il en ressort que le montant total (montants déboursés ou moins-values de recettes) réalisé au 31 décembre 2023 s'élève à 1,9 % du PIB, soit un montant inférieur aux estimations reprises au tableau 24 (impact cumulé de 2,3 % du PIB pour les années 2022-2023).

Outre les mesures précédemment annoncées depuis le début de sa législature, le gouvernement a également annoncé, dans son projet de budget 2024, une augmentation de certains taux d'accises, en particulier sur les cigarettes et le tabac, ainsi qu'un nouveau régime relatif aux produits émergents assimilés aux tabacs manufacturés (dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} octobre 2024). L'impact budgétaire de ces nouvelles mesures devrait s'élever à 21 millions d'euros en 2024, selon le gouvernement.

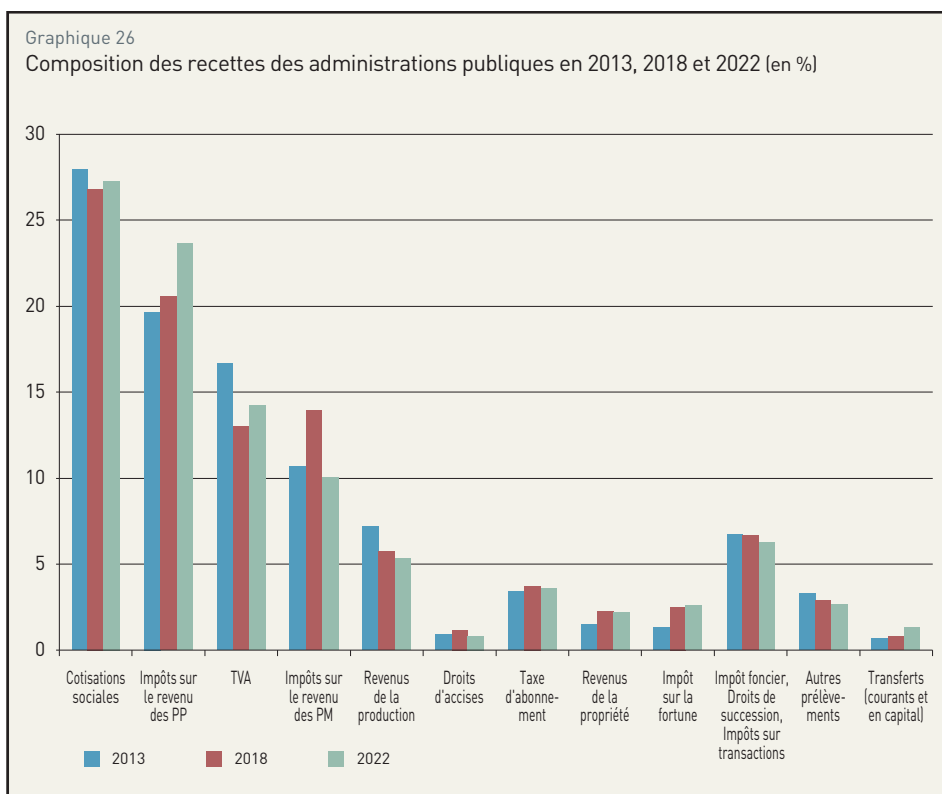
2.2. L'ANALYSE DÉTAILLÉE DES RECETTES

L'année 2020 a été marquée par la crise sanitaire qui a eu des répercussions économiques importantes. Les recettes des administrations publiques ont ainsi baissé de 1 % par rapport à 2019. C'est la première fois au cours de la période 1995-2020 que les recettes exprimées en termes nominaux ont diminué. En 2021, elles ont progressé de 11,9 %, puis de 7,5 % en 2022.

Avant d'aborder en détail une série de recettes particulièrement importantes, le graphique suivant montre la répartition des recettes totales des administrations publiques. Ces recettes financent bien entendu les biens et les services fournis par les administrations publiques, mais elles permettent également à l'État d'assurer, sur base de la structure des dépenses, son rôle de redistribution afin de pallier aux inégalités.

Les recettes fiscales et les cotisations sociales constituent les principales sources de revenus des administrations publiques. Il ressort de ce graphique que les parts des recettes issues des impôts sur le revenu des personnes morales et des accises ont diminué en 2022 par rapport à 2013 et 2018. Par contre, les parts des recettes issues de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur la fortune ont augmenté en 2022 par rapport à 2013 et 2018.

Le tableau et le graphique suivants montrent l'évolution de la composition des recettes fiscales depuis 1970. La structure des recettes fiscales constitue un indicateur utile, puisque différentes taxes ont des effets économiques et distributifs différents.



Sources : STATEC, calculs BCL

indicateur utile, puisque différentes taxes ont des effets économiques et distributifs différents.

Tableau 25 :

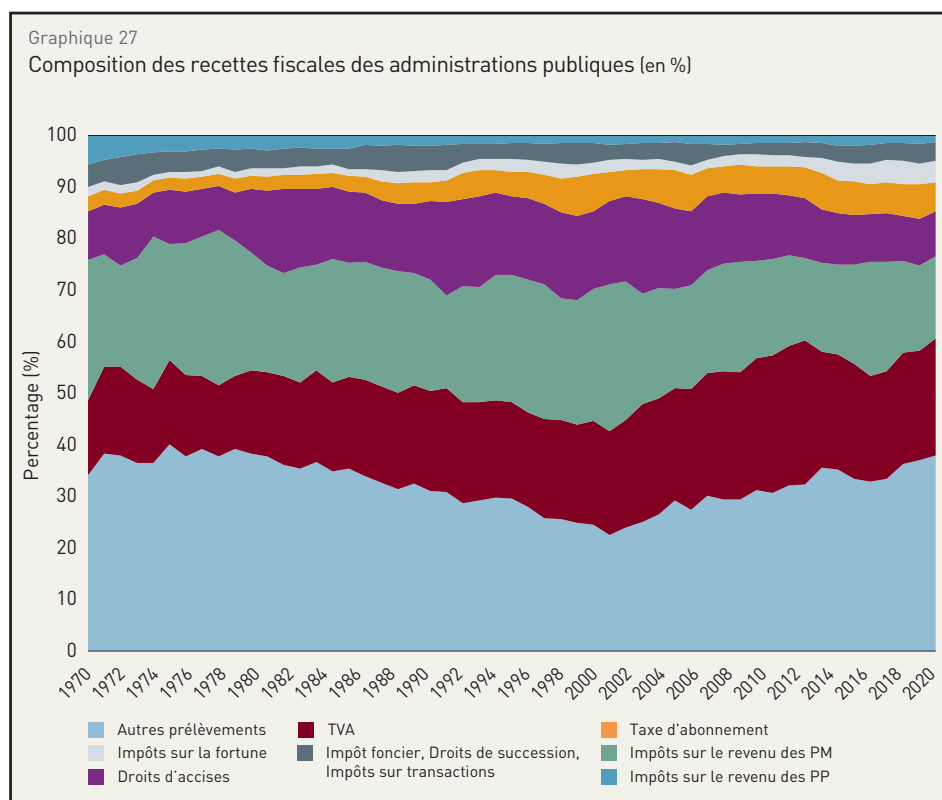
Composition des recettes fiscales des administrations publiques (en %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2022
Impôts sur le revenu des personnes physiques	34	40	38	35	32	30	25	26	29	36	36	37
TVA	15	16	16	17	19	19	19	23	25	23	22	21
Impôts sur le revenu des sociétés	27	22	23	24	22	24	24	21	21	17	18	17
Droits d'accises	9	11	12	14	13	16	16	16	13	10	9	9
Taxe d'abonnement	3	2	3	3	4	4	8	7	6	7	6	7
Impôt foncier, Droits de succession, Impôts sur transactions	4	4	4	3	5	3	4	3	2	3	3	4
Impôt sur la fortune	2	1	1	2	2	2	2	2	2	3	4	4
Autres prélèvements	6	3	3	3	2	2	1	1	2	1	1	2

Sources : STATEC, calculs BCL

Le graphique indique que 37 % des recettes fiscales en 2022 provenaient de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et 17 % de l'impôt sur le revenu des personnes morales. La part des impôts directs payés par les sociétés a atteint son niveau le plus bas depuis 2015 (17 %). La part payée par les personnes physiques a été en hausse progressive entre 2000 et 2022 pour s'approcher des niveaux observés au début des années 1980.

La part de la TVA dans le total des recettes fiscales a nettement progressé au cours des années récentes pour atteindre 28 % en 2014. Cette part s'est réduite sensiblement à partir de 2015 en raison de la baisse des recettes de TVA issues du commerce électronique. En 2022, elle s'élevait à 21 %.



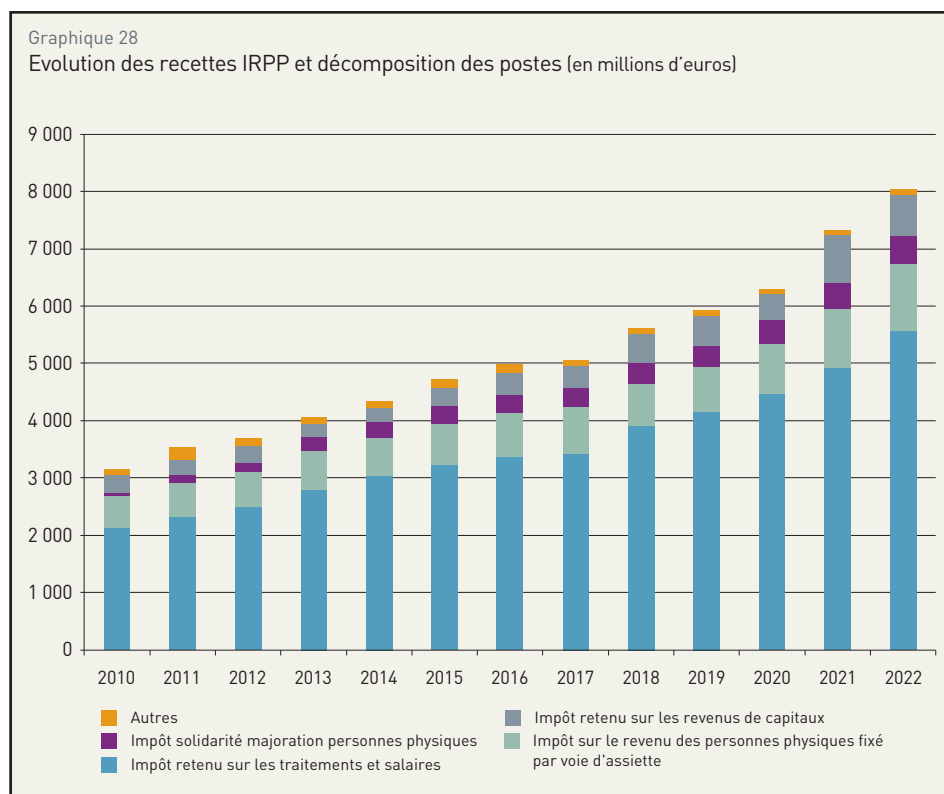
La part des droits d'accises est en baisse depuis 2005 et est passée de 18,2 % en 2004 à 8,5 % en 2022.

La modification de la structure fiscale au cours du temps s'explique par une combinaison de facteurs, tels que les modifications de taux et de base d'imposition ainsi que par les changements des variables macroéconomiques sous-jacentes (consommation privée et emploi par exemple).

La partie qui suit ne constitue pas une analyse exhaustive de toutes les recettes des administrations publiques luxembourgeoises, mais se concentre sur des recettes particulièrement importantes, à savoir l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur le revenu des sociétés, les droits de douanes et accises, la taxe d'abonnement et la TVA.

2.2.1. Impôt sur le revenu des personnes physiques

2.2.1.1. Revue historique de l'impôt sur le revenu des personnes physiques



Sources : STATEC, calculs BCL

Au cours de la période 2010-2020, les recettes d'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) ont progressé à un rythme moyen de 7,2 % par an. Cette croissance a bénéficié notamment de l'instauration de mesures fiscales ayant trait aux personnes physiques¹⁰⁹, malgré la mise en œuvre de la réforme fiscale au 1^{er} janvier 2017¹¹⁰. Par ailleurs, la masse salariale, l'indicateur macroéconomique qui s'approche le plus de la base imposable sous-jacente aux recettes IRPP, a connu une croissance annuelle moyenne de 5,2 % sur la période 2010-2020.

L'effet de la croissance de la masse salariale sur les recettes IRPP est double : d'une part, la croissance de l'emploi implique une croissance proportionnelle des recettes. D'autre part, en raison du caractère progressif du

barème des impôts sur le revenu des personnes physiques, la croissance nominale des revenus imposables par salarié a pour effet d'augmenter les taux moyens d'imposition. Il en résulte une croissance plus que proportionnelle des recettes. La croissance des recettes IRPP est donc *in fine* plus élevée que celle de la masse salariale nominale, traduisant une élasticité supérieure à l'unité.

Pendant la crise économique et sanitaire liée au COVID-19, les recettes IRPP ont augmenté de 6,3 % en 2020 et de 16,4 % en 2021. Cette croissance a été permise notamment par les mesures d'aide mises en place par le gouvernement pour soutenir l'emploi, en particulier le régime de chômage partiel

109 Par exemple, le relèvement du taux de l'impôt de solidarité en 2011 et 2013, l'ajout des tranches taxées à 39 % (en 2011) et 40 % (en 2013) dans le barème progressif de l'impôt ou encore l'instauration de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire pour les années 2015 et 2016.

110 Les principales mesures relatives aux personnes physiques mises en œuvre au 1^{er} janvier 2017 dans le cadre de la réforme fiscale ont été les suivantes :

- Révision du barème d'imposition des personnes physiques en vue d'une imposition plus progressive.
- Adaptation ciblée de plusieurs crédits d'impôt (crédit d'impôt pour salariés, crédit d'impôt pour indépendants, crédit d'impôt pour pensionnés, crédit d'impôt monoparental).
- Abolition de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire.
- Augmentation de la retenue à la source libératoire sur les paiements d'intérêts.
- Mesures relatives aux dépenses fiscales : augmentation de la déduction fiscale pour l'épargne prévoyance-vieillesse, augmentation de l'abattement pour certaines charges extraordinaires, doublement du plafond de la déduction pour l'épargne-logement, augmentation de la déductibilité des intérêts des prêts hypothécaires pour l'habitation personnelle, introduction d'un abattement forfaitaire pour les véhicules 0 émissions.
- Imposition individuelle sur option pour conjoints mariés.
- Régime d'imposition des contribuables non-résidents mariés ou pacsés aligné sur celui des résidents.

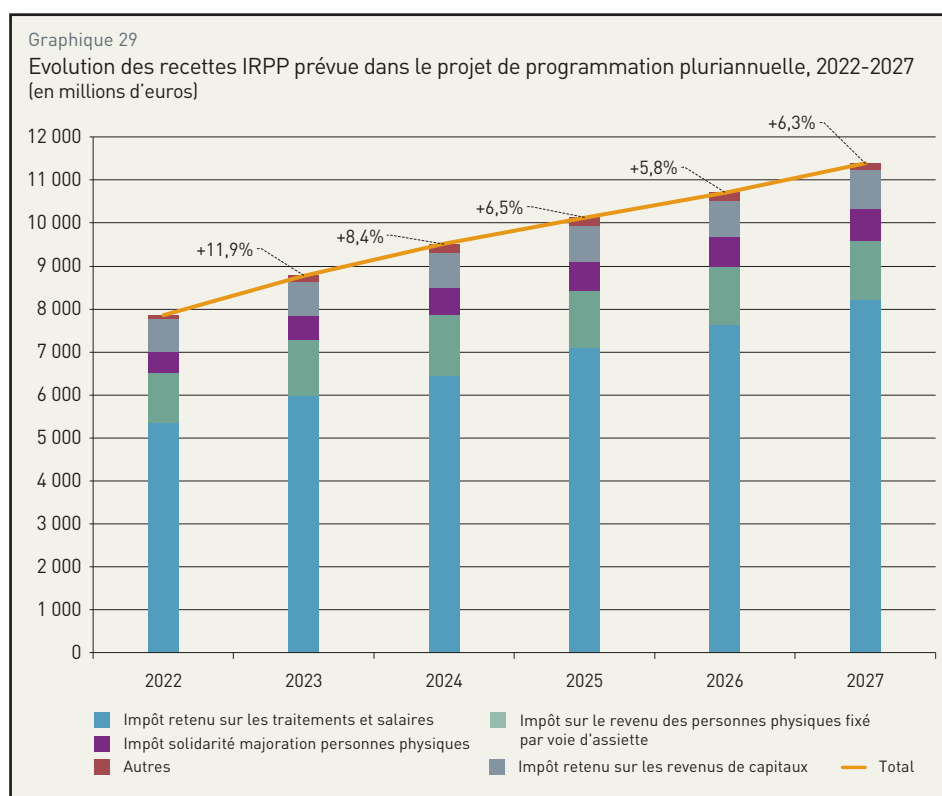
« COVID-19 » et le congé pour raisons familiales exceptionnel, tous deux considérés comme des revenus de remplacement soumis à l'impôt. La croissance des recettes particulièrement élevée en 2021 a notamment été portée par l'impôt sur le revenu des capitaux (+79,3 %) et l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (+17,0 %).

Les recettes d'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) ont ensuite connu une croissance toujours soutenue en 2022 (+9,7 %) et se sont établies à 8 028 millions d'euros, soit 10,4 % du PIB (cf. graphique 28).

Cette croissance des recettes de l'IRPP en 2022 a notamment été portée par l'impôt sur les traitements et salaires (+12,9 % par rapport à son niveau de 2021) et l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (+14,5 %). Cette évolution positive est principalement le résultat du dynamisme observé sur le marché de l'emploi et l'influence de l'inflation sur les salaires nominaux¹¹¹, ainsi que par un recours élevé aux soldes des années antérieures.

2.2.1.2. Evaluation du projet de budget 2024


Pour l'année 2023, les estimations incluses dans le projet de budget 2024 du gouvernement, largement basées sur des données statistiques préliminaires couvrant l'ensemble de l'année, font état d'une croissance des recettes IRPP de 11,9 % (cf. graphique 29). Cette croissance élevée serait survenue dans un contexte inflationniste ayant pour effet de doper les recettes via l'échelle mobile des salaires, en sus de l'application de la tranche indiciaire déclenchée en juillet 2022 mais dont les effets ne se sont matérialisés qu'en avril 2023. La dynamique des salaires nominaux observée en 2023 aurait permis une croissance soutenue des recettes d'impôt sur les traitements et salaires, celles-ci passant de 5 342 millions d'euros en 2022 à 5 983 millions d'euros en 2023 (+14,3 %). Cette dynamique se serait matérialisée malgré l'impact négatif du crédit d'impôt conjoncture, qui se chiffrerait à environ 220 millions d'euros en 2023 selon le gouvernement. Le crédit d'impôt énergie, qui a été applicable sur la période s'étalant du 1^{er} juillet 2022 au 31 mars 2023, a également eu un impact négatif sur les recettes de 2023, mais



Note : pour 2023, les données sont issues du compte prévisionnel.

Sources : projet de programmation pluriannuelle 2023-2027, calculs BCL

111 Au Luxembourg, les barèmes fiscaux (et les dépenses fiscales) ne sont pas automatiquement indexés à l'inflation, ce qui a des incidences positives sur les recettes publiques. Ces incidences se trouvent nettement amplifiées si l'inflation est élevée, comme cela a été le cas pour les années 2022 et 2023, raison pour laquelle le gouvernement a introduit le « crédit d'impôt conjoncture » pour l'année 2023, avant d'indexer les barèmes à hauteur de 4 tranches indiciaires pour l'année 2024. Voir aussi le chapitre 2.4.5.2 (Simulations d'ajustements de l'impôt sur le revenu des personnes physiques) dans l'avis de la BCL sur le projet de budget 2015.



moins important que son impact sur les recettes de 2022¹¹². L'impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette continuerait d'afficher une croissance soutenue en 2023 (+11,4 %), dans le sillage des deux années précédentes, en raison d'un recours toujours important aux soldes des années antérieures.

Le montant des recettes IRPP renseigné dans le compte prévisionnel pour 2023 (8 781 millions d'euros) s'avère au final plus élevé que le montant inscrit dans le budget 2023 (8 496 millions d'euros). Cette différence, de l'ordre de 285 millions d'euros, provient plus particulièrement de plus-values ayant trait à l'impôt sur le revenu par voie d'assiette (196 millions d'euros), le revenu des capitaux (149 millions d'euros) et la retenue libératoire nationale sur les intérêts (37 millions d'euros). Les montants récoltés au titre de l'impôt retenu sur les traitements et salaires auraient en revanche été moins élevés que prévu (- 117 millions d'euros).

Pour l'année 2024, les recettes IRPP progresseraient de 8,4 % par rapport au compte prévisionnel de 2023, soit un taux légèrement supérieur à la moyenne observée sur la période 2010-2022 (8,1 %). En revanche, le taux de croissance pour la masse salariale prévu dans le scénario macroéconomique présenté dans le projet de budget 2024 s'élève à +3,8 %, un taux inférieur à la moyenne observée sur la période 2010-2022 (+5,5 %).

L'impôt sur les traitements et salaires et l'impôt de solidarité connaîtraient une croissance en baisse par rapport aux années précédentes (+7,7 % et +8,1 % respectivement). D'une part, le ralentissement de la croissance de l'emploi et de l'inflation via l'échelle mobile des salaires prévu dans le scénario macroéconomique aurait pour effet de freiner les recettes. D'autre part, l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu à hauteur de quatre tranches indiciaires à partir du 1^{er} janvier 2024 viendrait plomber les recettes à hauteur de 480 millions d'euros, selon les chiffres du gouvernement. Cet impact négatif aurait néanmoins largement été compensé par la fin des crédits d'impôt énergie et conjoncture. Il y a également lieu de souligner que, d'après le discours du ministre lors de la présentation du projet de budget 2024, un « crédit d'impôt barème » serait introduit pour l'année 2024 afin de soutenir certains ménages suite à la fin du « crédit d'impôt conjoncture », toutefois ce crédit d'impôt n'est pas mentionné dans le projet de budget ni la programmation pluriannuelle. Concernant l'impôt sur le revenu fixé par voie d'assiette, il connaîtrait une croissance soutenue (+9,9 %), qui nécessiterait un recours important aux soldes d'impôt relatifs aux années antérieures, comme ce fût le cas pour les années 2022 et 2023. L'impôt sur le revenu des capitaux n'augmenterait quant à lui que légèrement par rapport à son niveau de 2023 (+2,6 %). Pour finir, la retenue libératoire nationale sur les intérêts s'élèverait à 130 millions d'euros, représentant une hausse significative par rapport aux recettes de 2023 (56 millions d'euros), conséquence de la hausse des taux d'intérêt créditeurs octroyés par les banques commerciales.

Compte tenu de ces éléments et du scénario macroéconomique du gouvernement, la projection des recettes IRPP prévue pour 2024 semble optimiste.

112 Selon la présentation du gouvernement à la COFIBU en date du 23 janvier 2024, les montants totaux déboursés pour le crédit d'impôt énergie se chiffrent à 455 millions d'euros au 31 décembre 2023.

Pour 2025, la croissance des recettes IRPP contenue dans le programme pluriannuel s'élève à 6,5 %, soit un taux inférieur à celui projeté pour 2024 (+8,4 %) et à la moyenne de la période 2010-2022 (+8,1 %). Les recettes seraient portées par l'impôt sur les traitements et salaires (+10,2 %) dont la croissance serait compensée par une baisse des recettes d'impôt par voie d'assiette (-6,0 %), faisant suite à l'effet de base prévu pour 2024. Au vu de la croissance prévue pour la masse salariale nominale en 2025 (+6,0 %) et l'absence de nouvelle mesure ayant trait à l'IRPP en 2025¹¹³, la prévision des recettes IRPP semble plausible. Pour les années 2026 à 2027, la croissance annuelle moyenne des recettes IRPP s'élève à 6,0 %, soit un taux de croissance plus faible que ceux observés au cours des dernières années. La croissance de la masse salariale nominale projetée dans le scénario macroéconomique présenté par le gouvernement (moyenne annuelle de 4,2 %) est elle aussi inférieure aux tendances observées au cours des dernières années. Au vu du scénario macroéconomique sous-jacent, les taux de croissance indiqués dans la programmation pluriannuelle semblent atteignables¹¹⁴.

En comparaison avec la LPFP 2022-2026, les projections de recettes d'IRPP pour les années 2024-2026 ont été révisées à la baisse de 17 millions d'euros en 2024, de 28 millions en 2025 et 14 millions en 2026.

2.2.2. Impôt sur le revenu des sociétés

2.2.2.1. Données historiques et projections budgétaires

Le graphique suivant montre l'évolution historique des recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés (IRS)¹¹⁵, sa décomposition par branches au cours de la période 2007-2023 telle que disponible dans les documents parlementaires, ainsi que les projections contenues dans le budget 2023 et le projet de budget 2024.

Le graphique 30 indique que la crise économique et financière de 2008/2009 a eu un impact très important sur les recettes de l'IRS. En base des droits constatés (par année d'imposition)¹¹⁶ les recettes ont fortement reculé entre 2007 et 2009. Elles sont ensuite graduellement remontées mais ce n'est qu'en 2014, soit 7 ans après le début de la crise, qu'elles ont finalement atteint un niveau supérieur à celui enregistré en 2007.

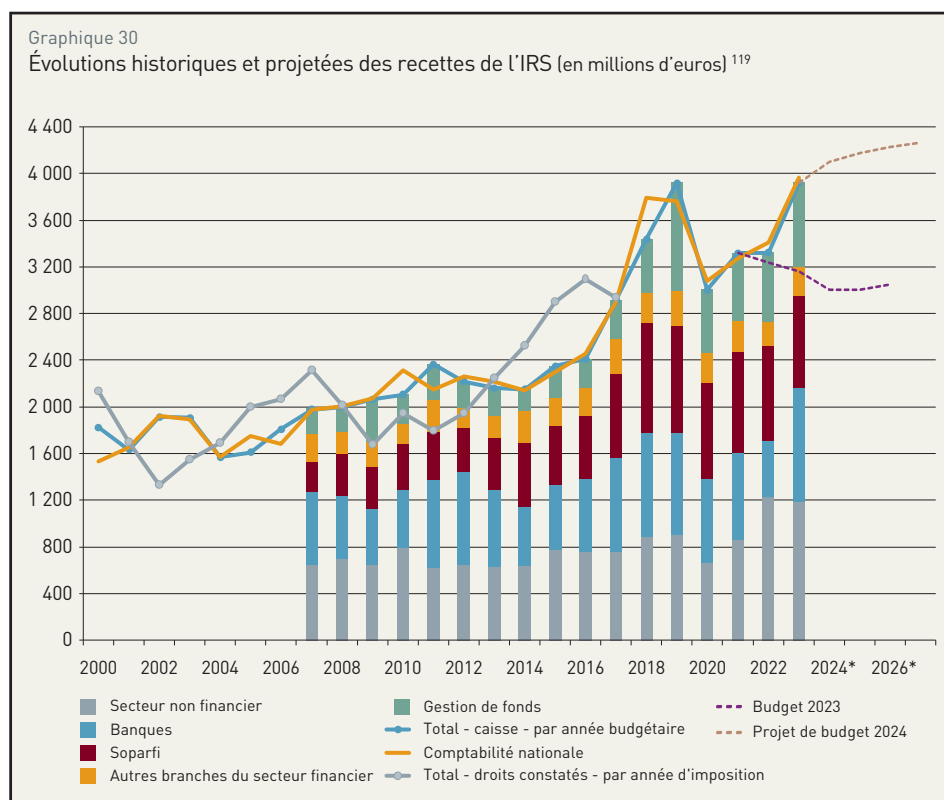
113 Bien que certaines mesures aient été annoncées pour les années à venir (allègement des impôts pour la classe 1^a, indexations futures du barème d'imposition), elles n'ont pas encore été spécifiées dans des documents officiels et n'ont donc pas été intégrées dans l'analyse. Ces mesures constituent un risque à la baisse pour les recettes futures.

114 L'élasticité implicite qui est égale à 1,4 (= 6,1/4,2) n'est pas très élevée en comparaison avec des estimations qui ont été utilisées ou publiées dans d'autres rapports. A la page 58 du rapport du Conseil National des Finances Publiques sur le Programme de stabilité 2021-2025, il est fait mention d'une élasticité de 1,75.

115 Les recettes de l'impôt des sociétés (IRS) comprennent les recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), les recettes de l'impôt commercial communal (ICC) et les recettes de la contribution au fonds pour l'emploi (l'impôt de solidarité - CS).

116 La méthode des droits constatés enregistre une transaction au même moment que son fait générateur, la réalisation par l'entreprise d'un bénéfice imposable dans ce contexte. Les impôts en droits constatés sont enregistrés selon l'année d'imposition. La série des impôts par année d'imposition n'est connue qu'avec des retards importants et lorsque les encaissements se rapportant à une année d'imposition s'estompent. En début d'année 2024, la dernière observation entièrement disponible concerne l'année 2017. Cette série n'est pas souvent utilisée, mais elle importe pour l'analyse économique, car elle associe d'une manière correcte les impôts à leur fait générateur. Pour plus de détails concernant la distinction entre la série par année budgétaire et la série par année d'imposition, voir l'avis de la BCL sur le projet de budget 2017, chapitre 2.3.7.5.

En base caisse (par année budgétaire, ligne bleue sur le graphique), les recettes ont légèrement progressé entre 2007 et 2014. Par la suite, la dissipation graduelle des effets de la crise s'est manifestée dans les données, mais, dans un premier stade (2015-2016), l'encaissement des recettes n'a que modérément augmenté pour s'accélérer fortement par après (2017-2019). En 2020, année marquée par la pandémie, les recettes ont fortement baissé¹¹⁷ et, en 2021 et 2022, elles ne se sont que légèrement redressées.



Note : projections (*).

Sources : ministère des Finances, budget 2023, projet de budget 2024, calculs BCL

Sur la base des données du projet de budget 2024, le total des recettes de l'IRS a atteint un montant de 3 922 millions d'euros en 2023, soit en hausse de 18 % par rapport aux recettes encaissées en 2022 et de 24 % supérieur aux recettes prévues dans le budget 2023 pour l'année 2023 (3 164 millions d'euros). Globalement, les recettes ont ainsi retrouvé leur niveau d'avant la pandémie¹¹⁸.

Le rebond considérable des recettes en 2023 par rapport à l'année précédente s'explique par un encaissement important des soldes relatifs aux arriérés d'impôts se rapportant à des exercices d'imposition antérieurs, et notamment l'exercice 2021 (710 millions d'euros ou 18 % du total encaissé en 2023)¹²⁰. Des soldes d'impôts élevés pour l'exercice d'imposition 2021, année du rebond post-

117 La baisse des recettes en 2020 n'est pas directement attribuable à un recul des profits imposables dans le contexte de la récession de 2020 puisque les bénéfices n'ont été déclarés à l'Administration des contributions directes (ACD) qu'au plus tôt au courant de l'année 2021 et l'encaissement des soldes d'impôts y relatifs ne se fera que graduellement. Elle s'explique entre autres par les mesures du gouvernement (et de l'ACD) visant à amortir le choc de la crise sanitaire sur les entreprises (voir l'avis de la BCL pour le projet de budget de l'année 2022). Puis, les avances avaient été abaissées de manière générale en 2020 et, depuis, jusqu'en 2023, leur niveau reste comparativement bas (voir aussi le graphique 31 ci-après).

118 La série par année budgétaire est disponible depuis 2000. Sur la base de la comptabilité nationale, où les impôts payés par les sociétés sont enregistrés selon la méthode de la « caisse ajustée », le niveau des recettes en 2023 (3 961 millions d'euros) est légèrement différent, mais le profil de variation est comparable à celui des recettes enregistrées en base « caisse ».

119 La décomposition par branches est faite selon les codes NACE (Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne). La branche des SOPARFI comprend, en outre des « sociétés de participation classiques » aussi des « sociétés figurant comme tête de groupe ». Si on classait ces sociétés dans le secteur économique du groupe concerné, alors cela aurait pour effet d'abaisser la part des impôts payés par les SOPARFI au profit des autres branches économiques. Une telle reclassification, à des fins analytiques, aurait également une incidence sur la répartition par branches de l'impôt sur la fortune.

120 En 2023, il y a aussi eu un remboursement des impôts perçus en trop en 2017, 1^{er} exercice d'imposition où le taux d'imposition global de 24,94 % a été appliqué.

pandémique, est une bonne nouvelle, car cela pourrait indiquer que la récession de 2020, somme toute assez modérée, et les pertes qu'elle aurait pu engendrer, n'ont pas eu de répercussions majeures sur les exercices d'imposition subséquents, à travers le report de pertes fiscales, comme cela avait encore été le cas lors des années après la crise financière de 2008.

En ce qui concerne la décomposition par branches, les impôts sont payés à concurrence d'approximativement 24 % par les Sociétés de participations financières (SOPARFI) (moyenne sur les années 2019-2023), 22 % par les banques, 19 % par les sociétés de gestion de fonds, 7 % par les autres branches du secteur financier et le reste (28 %) par les autres branches du secteur non financier. La part payée par les banques est en baisse de 6 p.p. (elle était de 28 % en moyenne sur la période 2007-2018) et celle payée par les SOPARFI est en hausse de 4 p.p. (elle était de 20 % en moyenne sur la période 2007-2018). La part des sociétés de gestion de fonds a progressé le plus (+7 p.p. en moyenne sur les années 2019-2023 par rapport à la période 2007-2018).

Selon les documents budgétaires, les recettes de l'IRS augmenteraient en 2024 (à 4 099 millions d'euros) par rapport au budget exécuté de l'année 2023 et continueraient cette tendance à la hausse en 2025 (à 4 178 millions d'euros) et 2026 (4 225 millions d'euros) pour atteindre 4 268 millions d'euros en 2027 (ligne orange en pointillé sur le graphique 30).

La trajectoire des recettes a été considérablement ajustée à la hausse sur toute la période de projection 2024 - 2027. La révision cumulée par rapport au projet de budget 2023 s'élève à +3 439 millions d'euros (pour la période 2024-2026), ce qui correspond en moyenne à une révision annuelle à la hausse de 1,3 % du PIB (ou +38 % par rapport aux projections de la LPFP 2022-2026).

La révision structurelle à la hausse marque un changement important par rapport à la LPFP 2022-2026 lorsque les projections avaient encore été fortement (et probablement trop) adaptées à la baisse. Implicitement, cela suggère que les répercussions de la crise de l'énergie et de la récession de 2023 sur les recettes ne seraient pas importantes et permanentes. Il semblerait aussi que les adaptations de la fiscalité internationale et l'appréciation que le gouvernement fait de ces incidences sur les profits imposables des entreprises seraient limitées.

Encadré 2 :

LES IMPÔTS SUR LE REVENU PAYÉS PAR LES BANQUES

En 2023, selon la documentation de l'ACD, les banques ont payé 976 millions d'euros d'impôts sur leurs revenus. Cela représente 1,2 % du PIB, 2,6 % du total des recettes des administrations publiques et 25 % du total des impôts prélevés sur les revenus des sociétés.

Selon le compte de résultat agrégé des banques publié par la BCL¹²¹, les impôts dus par les banques sur leur bénéfice imposable pour l'exercice d'imposition 2023 se seraient élevés à 1 670 millions (2,0 % du PIB).

Ces deux montants sont très différents. Ils reflètent aussi des concepts différents.

Les impôts collectés par l'ACD sont renseignés selon une optique « caisse »¹²². Il s'agit des montants effectivement perçus par l'ACD (et aussi effectivement payés par les banques) pendant l'année budgétaire 2023, sous forme d'avances pour l'exercice d'imposition 2023 et qui sont augmentées (ou réduites) de soldes d'impôts restant dus (payés en trop) se rapportant aux exercices d'imposition antérieurs.

Les impôts imputés par les banques dans leur compte de résultat suivent une logique de « droits constatés »¹²³. Il s'agit de l'impôt exigible pour l'exercice d'imposition, c'est-à-dire le montant que les banques estiment devoir payer sur leur bénéfice imposable selon les lois fiscales en vigueur¹²⁴. Elles ont déjà payé des avances pendant l'exercice budgétaire 2023 (qui coïncide avec l'exercice d'imposition 2023). Cependant, le montant définitif et le solde d'impôts restants dus ne seront connus et payés qu'à une date ultérieure lorsque l'ACD aura déterminé la cote d'impôt pour l'exercice d'imposition 2023, après un contrôle de la déclaration d'impôts et, le cas échéant, après avoir procédé à des redressements nécessaires.

Les impôts dus par les banques sur leurs bénéfices sont fonction de leur résultat avant impôts qui est déterminé par leur cycle d'activités¹²⁵ et par des corrections de valeur¹²⁶. Celles-ci peuvent être très importantes lors d'événements exceptionnels, comme cela avait été le cas en 2008, 2009, 2011 et 2022. Le report des pertes fiscales des exercices d'imposition antérieurs et le niveau du taux d'imposition global, tout comme les bonifications d'impôt et les abattements ont aussi des incidences sur les impôts dus.

121 Les données sont collectées par la CSSF et transmises à la BCL. Elles sont disponibles sous https://www.bcl.lu/fr/statistiques/series_statistiques_luxembourg/11_etablissements_credit/11_04_Tableau.xls.

Depuis 2008, la plupart des établissements de crédit publient leurs états financiers selon le référentiel IAS/IFRS (*International Accounting Standards / International Financial Reporting Standards*). Le choix du référentiel comptable n'a pas d'incidence sur les impôts dus par les banques, car le bénéfice imposable est calculé selon les normes fiscales établies par l'administration fiscale, et non pas selon les normes commerciales.

Les données publiées par la BCL font référence aux banques avec inclusion des résultats de leurs succursales à l'étranger. Elles sont disponibles à fréquence trimestrielle. Etant donné l'incidence des corrections de valeur sur le bénéfice imposable des banques, l'analyse des impôts dus ne devient pertinente qu'à la clôture de l'exercice comptable, généralement à la fin de l'année civile, une fois que les banques ont procédé à une évaluation exhaustive de leurs postes de bilans et ont déterminé les montants de ces corrections de valeurs. Les données peuvent aussi être révisées par les banques jusqu'à la remise de la version « définitive » de leurs comptes de résultat.

122 La série est compilée selon la méthode des paiements. Les transactions sont enregistrées au moment de respectivement l'encaissement et le décaissement des fonds. Les impôts sont enregistrés selon l'année budgétaire.

123 La méthode des droits constatés enregistre les impôts au même moment que leur fait générateur, ce qui, dans ce contexte, correspond à la réalisation par la banque d'un bénéfice imposable, sans prise en considération de la date de paiement des impôts (principe de rattachement des charges et produits à l'exercice auquel ils se rapportent). Les impôts sont enregistrés selon l'année d'imposition.

124 Il s'agit de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt de solidarité et de l'impôt commercial communal.

125 Il s'agit principalement de l'évolution de la marge sur intérêts, qui est déterminée par le volume des crédits et dépôts et les taux d'intérêts bancaires qui s'y rapportent, des revenus nets sur commissions qui sont assujettis aux aléas des marchés financiers, et des frais opérationnels et de personnel des banques.

126 Ces corrections de valeur d'actifs peuvent prendre la forme d'une constitution de provisions ou d'une dépréciation d'actifs. Si les corrections de valeurs sont conformes aux normes fiscales, elles réduisent le profit imposable, et de ce fait aussi les impôts payés.

Le graphique 1 présente les deux séries des impôts.

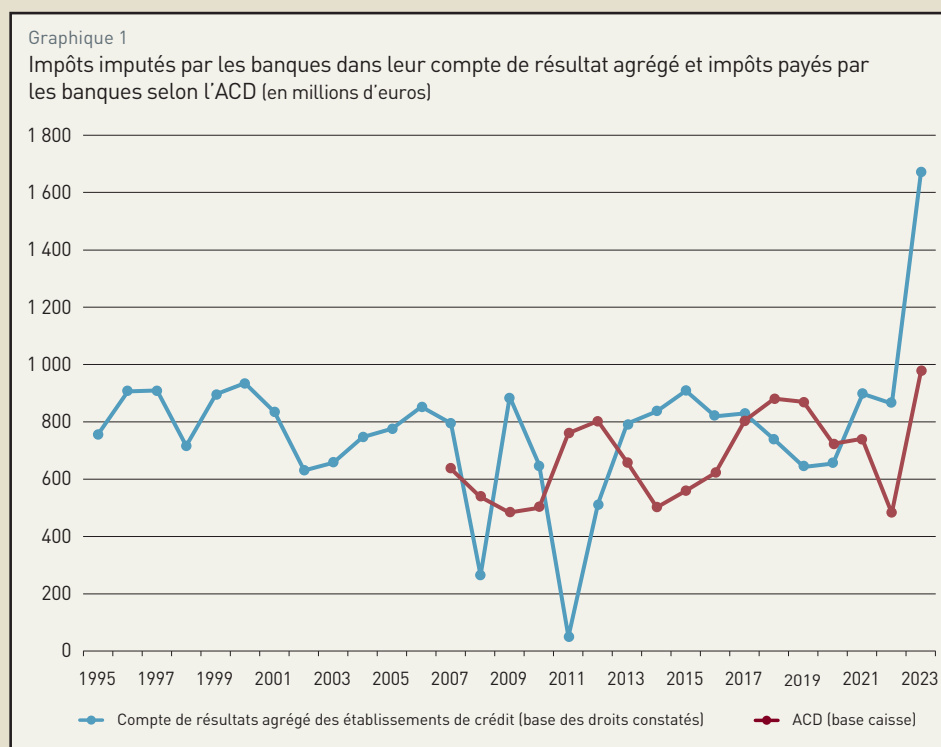
En absolu, le montant des impôts dus par les banques selon le compte de résultat agrégé n'a pas trop évolué entre 1995 (757 millions d'euros) et 2022 (865 millions d'euros). En relatif, exprimé en pourcentage du PIB nominal, les impôts dus ont toutefois baissé de 5,0 % du PIB en 1995 à 1,1 % du PIB en 2022. Ces évolutions s'expliquent par l'abaissement du taux d'imposition global, en plusieurs étapes, de 40,9 % en 1995 à 24,94 % en 2022. De plus, le bénéfice avant impôts a progressé sur cette période, mais nettement moins que le PIB nominal.

La série selon les comptes des résultats des banques est cyclique et fort volatile, voire erratique avec des chutes occasionnelles très importantes, par exemple en 2008 et 2011¹²⁷.

La série en base « caisse » de l'ACD est plus lisse et décalée par rapport à la série des « droits constatés » du compte de résultat. Ce décalage, d'approximativement deux ans¹²⁸, s'explique par le décalage temporel entre la réalisation du bénéfice imposable et la perception des impôts y relative.

Au total, sur la période 2007-2022, la différence entre les deux séries n'est pas très élevée, ce qui suggère que la série du compte de résultat agrégé est un indicateur avancé fiable de la série de l'ACD¹²⁹.

Des différences positives et négatives entre les deux séries existent. Le cumul de ces différences sur plusieurs exercices budgétaires fournit un ordre de grandeur de l'évolution de la réserve de l'Etat concernant les soldes d'impôts non encore encaissés.



Sources : ACD, BCL, CSSF

127 En 2011, dans le contexte de la crise de la dette publique en Europe, le montant des impôts dus pour l'exercice d'imposition s'élevait uniquement à 50 millions d'euros ou moins de 0,1 % du PIB alors que, entre 2008 et 2023, ce montant s'est élevé en moyenne à 1,3 % du PIB.

En début d'année 2012, les données disponibles indiquaient encore un montant d'impôts dus de 229 millions d'euros (0,5 % du PIB) pour 2011. Voir BCL (2012) Revue de stabilité financière, p.84.

L'agrégation du compte de résultat des banques est un exercice purement comptable et ne nécessite pas d'estimations de la part de la BCL/CSSF. Des révisions peuvent néanmoins apparaître lorsque les banques soumettent leurs données définitives.

128 La corrélation contemporaine entre les deux séries (exprimées en % du PIB) est de -0,2. La corrélation maximale entre les deux séries est de +0,5 si la série du compte de l'ACD est avancée de deux ans.

129 Idéalement, on comparerait la série publiée par la BCL/CSSF avec une série de l'ACD qui présenterait les impôts payés par les banques par année d'imposition. Des écarts éventuels pourraient s'expliquer par des différences d'appréciation entre l'ACD et les contribuables en ce qui concerne le calcul du bénéfice imposable.

En 2023, les impôts dus par les banques (telles qu'estimés par celles-ci dans leurs comptes de résultats) ont quasiment doublé par rapport à l'année 2022 (+97 %) pour atteindre un montant de 1 607 millions d'euros. Cette évolution est le résultat d'une très nette amélioration des résultats opérationnels des banques, notamment de la marge sur intérêts, et d'un niveau plus bas en ce qui concerne les corrections de valeur¹³⁰.

Il serait normal de comparer les agrégats du compte de résultat agrégé des banques, comme le bénéfice imposable et les impôts dus par les banques, avec les agrégats de la comptabilité nationale, tels que la valeur ajoutée brute ou l'excédent brut d'exploitation du secteur financier ou du secteur bancaire, étant donné que ces agrégats sont également estimés selon la base des « droits constatés ». Il n'est pourtant pas facile d'établir un lien entre ces séries¹³¹. D'une part, les champs de couverture ne sont pas identiques¹³². D'autre part, la méthodologie statistique du SEC2010 diverge de la méthodologie comptable utilisée pour établir le compte de résultat agrégé. Certaines opérations ordinaires des banques ne sont pas du tout reflétées dans la valeur ajoutée du secteur bancaire¹³³. De même, le report de pertes fiscales ou des opérations exceptionnelles comme les corrections de valeur sont acceptés dans le calcul du bénéfice imposable, mais ne le sont pas dans les estimations de la comptabilité nationale.

Il semblerait que la très bonne performance opérationnelle des banques en 2023 diverge assez nettement des agrégats du secteur financier tels que publiés dans la comptabilité nationale. La valeur ajoutée à prix courants du secteur financier dans son ensemble aurait approximativement stagné en 2023 (-0,4 %)¹³⁴, ce qui est en net contraste avec la hausse de 64 % du résultat avant impôts des banques ou une variation de +34 % d'une approximation de la valeur ajoutée du secteur bancaire calculée sur la base du compte de résultat¹³⁵. Cette divergence peut s'expliquer par les effets susmentionnés.

De fait, les taux d'imposition implicites des banques ont augmenté en 2023. Ces taux sont généralement calculés en rapportant au numérateur les impôts dus (ou payés) par les banques au dénominateur un agrégat de profit. On peut ainsi calculer une multitude de taux d'imposition implicites.

Lorsqu'on rapporte les impôts dus par les banques à un agrégat de la comptabilité nationale, le taux d'imposition implicite augmente de 1,1 % en 2022 à 2,0 % en 2023, si on utilise le PIB nominal au dénominateur, ou de 5,1 % en 2022 à 9,8 % en 2023 en cas d'utilisation de la valeur ajoutée brute du secteur financier. Il s'agit de fortes variations, mais qui ont déjà été observées dans le passé (2008 ou encore entre 2011 et 2013).

130 Les résultats opérationnels s'étaient déjà améliorés en 2022, mais le résultat avant impôts avait été plombé par des corrections de valeur. En 2023, la marge sur intérêts s'est établie à 10 692 millions d'euros, contre 7 047 millions d'euros en 2022, ce qui correspond à une hausse de 52 %. Les corrections de valeur se sont établies à 783 millions d'euros en 2023, contre 1 377 millions d'euros en 2022, ce qui correspond à une baisse de 43 %.

131 Voir aussi l'encadré 2 « Aspects techniques pour l'interprétation du ratio des impôts sur le revenu payés par les sociétés » dans l'avis de la BCL sur le projet de budget 2020.

132 Dans les données annuelles de la comptabilité nationale (publiées en automne), le STATEC présente les agrégats pour le secteur financier (K) dans son ensemble et pour trois sous-branches, à savoir i) les « Activités des services financiers, hors assurance et caisses de retraite (64) », dans laquelle sont reprises les banques, mais, entre autres, également les SOPARFI, ii) les « Assurances (65) » et iii) les « Activités auxiliaires de services financiers et d'assurance (66) ». Dans la comptabilité nationale en revanche, il n'y a pas de branche qui reprend exclusivement les établissements de crédit et qui aurait donc une couverture identique à celle du compte de résultat agrégé des banques.

133 Entre autres, les intérêts sur produits dérivés n'entrent pas dans la production bancaire. Les services d'intermédiation financière indirectement mesurés (SIFIM) ne sont pas calculés sur les dépôts et crédits entre intermédiaires financiers, y compris la Banque centrale européenne.

134 En automne 2024, lors de la publication de la deuxième estimation des données annuelles pour l'année 2023, le STATEC devrait publier le détail pour les trois sous-branches du secteur financier, ce qui permettra un nouvel éclairage sur le secteur financier. Selon des informations préliminaires (Conjoncture Flash de mars 2024 du STATEC), la valeur ajoutée brute (VAB) à prix courants du secteur bancaire aurait augmenté d'approximativement 8 % en 2023. Compte tenu de la stagnation de la VAB dans le secteur financier dans son ensemble, la VAB à prix courants des autres branches du secteur financier a dû chuter fortement. Néanmoins, des indicateurs conjoncturels pour ces branches ne sont pas disponibles et ne permettent donc pas un éclairage sur l'évolution de leurs activités.

135 L'indicateur qui approxime la valeur ajoutée du secteur bancaire est calculé par la somme de la marge d'intérêt et des revenus nets sur commissions, après déduction des charges d'exploitation.

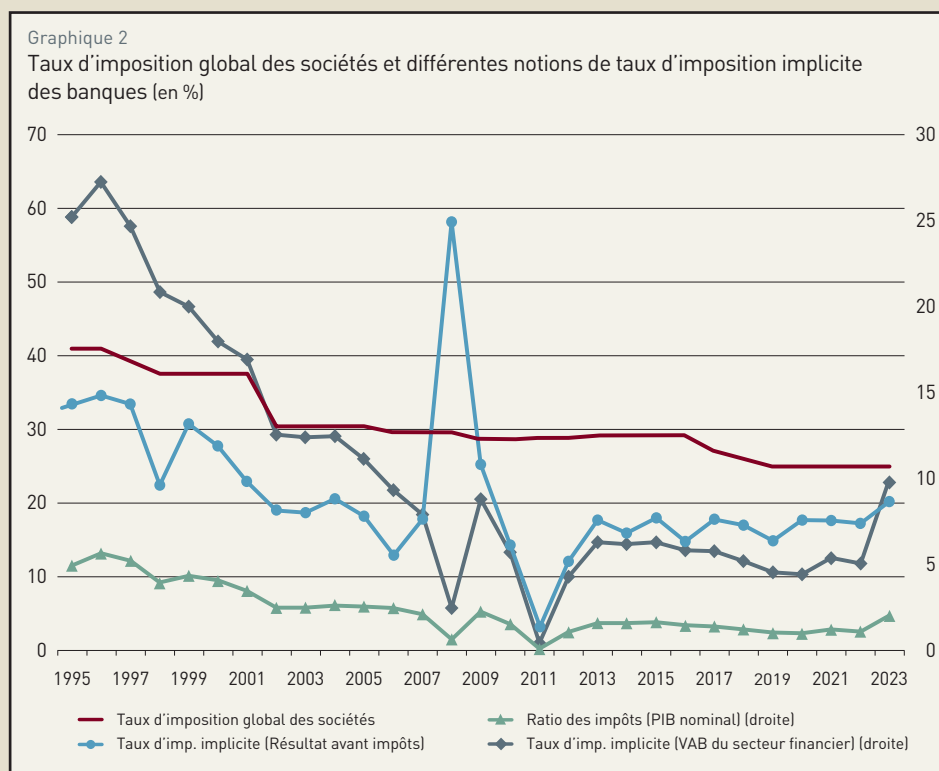
Le taux d'imposition implicite calculé sur la base du compte des pertes et profits agrégé des banques - les impôts dus en proportion du résultat net avant impôts - augmente aussi, mais moins fortement, de 17 % en 2022 à 20 % en 2023¹³⁶.

Le graphique 2 présente ces taux d'imposition implicites, conjointement avec le taux d'imposition global des sociétés.

Il serait erroné d'interpréter l'évolution à la hausse de ces taux d'imposition implicites comme étant un alourdissement de la charge fiscale du secteur bancaire (ou des sociétés en général) en 2023. Il convient donc de ne pas interpréter de manière normative les niveaux des taux d'imposition implicites.

Comme la BCL l'a déjà mis en évidence dans son avis sur le projet de budget 2020 (pour la référence, voir la note de bas de page 112), les taux d'imposition implicites évoluent au cours du temps largement en raison de facteurs qui sont indépendants des adaptations des normes fiscales (taux d'imposition nominal, abattements, crédits d'impôts, etc.). Celles-ci sont restées inchangées en 2023. Les impôts dus par les sociétés ont ainsi évolué en raison de la très nette amélioration de leurs résultats opérationnels. De plus, les recours par les banques à certaines dispositions fiscales, dont le report de pertes fiscales, ont pu changer, mais un observateur externe peut difficilement l'évaluer. Des effets de composition (à l'intérieur d'une branche ou dans l'économie dans son ensemble), ne sont pas non plus directement observables.

Le fait que les taux implicites basés sur les agrégats de la comptabilité nationale augmentent plus fortement en 2023 que le taux implicite basé sur le compte de pertes et profits du secteur bancaire est dû à la divergence entre les agrégats de la comptabilité nationale et du compte de pertes et profits. Le profit opérationnel (l'excédent brut d'exploitation (EBE)) du secteur financier dans la comptabilité nationale a évolué très différemment du profit imposable. La valeur ajoutée du secteur financier a stagné en 2023 (-0,4 %), son EBE a baissé (- 6,6 %), la valeur ajoutée du secteur bancaire aurait légèrement augmenté (+ 8 %), mais le profit imposable des banques a augmenté fortement (+64 %). Cette divergence entre ces agrégats est exceptionnellement élevée en 2023 et est due à des facteurs méthodologiques. Certaines opérations des banques, dans ce cas touchant à la marge sur intérêts des banques, impactent positivement le



Source : STATEC, CSSF, calculs BCL

136 Le taux d'imposition implicite des banques calculé sur la base du compte de pertes et profits agrégé serait donc inférieur au taux d'imposition global de 24,94 % des sociétés, comme cela avait d'ailleurs toujours été le cas depuis 1995 à l'exception de l'année 2008. La différence entre ces taux, qui évolue d'ailleurs dans le temps, peut s'expliquer par des dispositions fiscales, autres que le taux d'imposition global, qui abaissent la charge fiscale pour les banques (abattements, exemptions, crédits d'impôts, report de pertes fiscales). De plus, pour la branche dans son ensemble, des effets de composition importent. Les taux d'imposition implicites diffèrent entre les banques, en raison des recours différents aux dispositions fiscales précitées.

profit imposable, alors qu'elles ne sont pas prises en compte dans la VAB du secteur financier de la comptabilité nationale¹³⁷. De ce fait, le profit opérationnel du secteur financier augmente moins fortement, ce qui pousse ces taux d'imposition implicites à la hausse. Les divergences dans les différentes notions de profits ne sont pas forcément permanentes. Au contraire, elles pourraient s'estomper dans un futur proche, sans que les normes fiscales ne soient modifiées, du fait d'un changement dans l'environnement économique des banques et d'une moindre rentabilité de certaines opérations.

Les projections de recettes d'impôts payés par les sociétés sont généralement évaluées par rapport au PIB à prix courants ou un indicateur de profit opérationnel comme l'excédent brut d'exploitation (voir le chapitre sur l'impôt sur les sociétés). Si les agrégats de la comptabilité nationale divergent des bénéfices imposables des banques, il se pourrait alors que les projections de recettes d'impôts (pour l'ensemble des sociétés) qui découlent du scénario macroéconomique s'avèrent erronées. Dans un tel contexte, ou lors d'événements exceptionnels, qui sont difficilement prévisibles et/ou dont les conséquences sur les bénéfices imposables des banques sont difficilement estimables, une vérification croisée de ces projections de recettes (basées sur les projections macroéconomiques) avec les données du compte de résultat agrégé des banques peut s'avérer utile. Cela permet d'anticiper mieux et plus tôt des revirements importants dans les recettes susceptibles d'impacter les projections budgétaires. Dans le cas présent¹³⁸, avec la très forte hausse des impôts dus pour l'exercice d'imposition 2023, les projections de recettes fiscales – basées uniquement sur les agrégats macroéconomiques – pourraient s'avérer trop basses pour les exercices budgétaires 2024 et suivants¹³⁹.

En effet, les avances payées par les banques en 2023 pour l'exercice d'imposition 2023 ont été calculées par l'ACD en fonction des impôts dus pour l'exercice précédent. Compte tenu de la hausse des impôts dus pour l'exercice 2023, ces avances auront été comparativement très basses et, forcément, les soldes d'impôts restant dus seront très élevés. Si l'imposition automatique selon la déclaration électronique s'appliquait aux banques, alors on pourrait s'attendre à une forte hausse des impôts payés par les banques déjà en 2024. Néanmoins, si des contrôles sont effectués d'office sur ces déclarations d'impôt, ce qui serait logique étant donné que les montants dus par certaines banques sont élevés, alors les délais de perception des impôts pourraient aussi être plus longs. Dans ce cas, la hausse des recettes d'impôts pourrait être lissée sur plusieurs exercices budgétaires¹⁴⁰.

Dans une approche prospective, il n'est pas exclu que les résultats opérationnels des banques restent élevés en 2024 (par rapport aux années antérieures à 2022), en tout cas en ce qui concerne la marge sur intérêts, même si une baisse par rapport à 2023 ne peut être exclue. La surprise positive qui a été observée dans les bénéfices imposables en 2023, et, par ricochet, dans les impôts imputés par les banques dans leur compte de résultat, pourrait donc se réitérer en 2024 avec à la clé des recettes d'impôts futures à nouveau plutôt élevées.

137 De plus, les corrections de valeur, qui ne sont pas prises en compte dans la comptabilité nationale, avaient été très élevées en 2022, créant ainsi un effet de base positif pour le profit imposable en 2023.

138 Dans le passé, la situation inverse a déjà dû se présenter. A titre d'exemple, en début d'année 2012, le compte de résultat agrégé des banques pour 2011 indiquait une chute brutale des recettes d'impôts, mais dont le législateur ne s'en était peut-être pas encore rendu compte étant donné que les déclarations d'impôts des banques n'étaient pas encore transmises à l'ACD et n'avaient certainement pas encore été traitées par ses agents. A ce même moment, les estimations de la comptabilité nationale suggéraient une hausse du PIB nominal de 6,3 % pour 2011 (qui entretemps a été revue à la baisse à 4,6 %). Les premières estimations pour la valeur ajoutée du secteur financier n'avaient été publiées qu'en automne 2012 et suggéraient une baisse de -5,5 % (qui a été revue à la hausse à -4,9 % dans les estimations les plus récentes). Un conjoncturiste aurait donc prédit une hausse (une légère baisse) des recettes d'impôts dus par les banques s'il avait basé ses projections sur l'évolution du PIB nominal (valeur ajoutée brute du secteur financier). Mais, sur la base des données macroéconomiques, il n'aurait nullement su prédire la forte chute de ces recettes pour l'exercice d'imposition 2011, ce qui a dû se solder par une surestimation assez importante des recettes et qui a dû impacter les projections budgétaires pour les années 2013 et suivantes.

139 Evidemment, si la quasi-stagnation en 2023 de la valeur ajoutée/profit opérationnel du secteur financier dans son ensemble (tel que renseigné dans la comptabilité nationale) résulte d'une hausse du secteur bancaire qui est contrebalancée par une baisse des autres branches du secteur financier, alors les impôts dus pour l'exercice d'imposition 2023 par le secteur financier autre que le secteur bancaire pourraient chuter fortement en 2023 et contrebalancer de ce fait aussi la hausse des impôts dus par le secteur bancaire. Au total, les impôts dus par le secteur financier pourraient ne pas progresser en 2023 par rapport à 2022. Néanmoins, cette constellation ne semble pas très probable, car les impôts dans les autres branches du secteur financier devraient chuter d'approximativement 25 % pour compenser la hausse des impôts dus par le secteur bancaire. Au total, il est très probable que les impôts dus par le secteur financier pour l'exercice d'imposition 2023 aient augmenté par rapport à 2022.

140 Si la corrélation historique se maintient, avec le retard de deux ans (voir ci-avant), alors la forte hausse des recettes d'impôt serait due pour 2025.

2.2.2.2. Nouvelles mesures budgétaires et autres

Le projet de budget 2024 n'introduit aucune nouvelle mesure ayant une incidence directe sur les impôts sur le revenu payés par les sociétés. Depuis le budget 2022 néanmoins, le législateur a décidé de deux mesures ayant une incidence directe sur ces impôts.

La loi du 22 décembre 2023¹⁴¹ relative à l'imposition minimale effective a transposé la directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 14 décembre 2022¹⁴² 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 européenne. La directive met en œuvre au niveau de l'Union le « Pilier Deux » d'un accord multilatéral au niveau de l'OCDE (Cadre inclusif OCDE/G20 relatif au programme BEPS) qui vise l'application d'un taux d'imposition minimum de 15 % aux entreprises multinationales. Cette mesure est susceptible d'avoir une incidence sur les recettes de l'IRS. Son ampleur reste toutefois incertaine.

Dans la loi du 22 décembre 2023¹⁴³ portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.), le législateur a modifié les dispositions de la bonification d'impôt pour investissement (article 152*bis* de L.I.R.). Il a abrogé le dispositif existant 1) en abolissant la bonification d'impôt pour investissement complémentaire (dont le taux était de 13 %), 2) en augmentant le taux de la bonification d'impôt pour investissement global de 8 % à 12 % et en supprimant les tranches d'application¹⁴⁴ et 3) en élargissant le champ d'application de la bonification d'impôt des biens amortissables corporels à des investissements et dépenses d'exploitation effectués dans le cadre de la transformation digitale ou de la transition écologique et énergétique de l'entreprise (avec un taux de bonification d'impôt supplémentaire de 6 %¹⁴⁵).

Les auteurs de la loi estimaient que les modifications du dispositif existant ne changeraient pas son coût budgétaire. Cette appréciation ne semble pourtant guère plausible. Le manque de recettes qui résultera de la suppression de certains seuils d'application et de l'extension du champ d'application, notamment à certaines dépenses d'exploitation (frais de formation des salariés, frais de diagnostic, licences de logiciels), certes dans des cadres restreints et prédéfinis, mais aussi avec un taux de bonification plus élevé, sera sans doute bien plus important que le surplus de recettes résultant de l'abolition de la bonification d'impôt pour investissement complémentaire. Il n'est pas possible de chiffrer directement ce manque à gagner¹⁴⁶ étant donné que certains détails relatifs aux estimations du coût du dispositif existant ne sont pas publiés et qu'il n'est pas possible de quantifier les dépenses d'exploitation susceptibles de bénéficier des nouveaux avantages fiscaux. Ainsi, un coût budgétaire pourrait s'appliquer à partir de l'année d'imposition 2024 et se concrétiserait graduellement à partir de l'année budgétaire 2025, étant donné les décalages existant entre la réalisation du profit, la fixation de la cote par l'ACD et la perception des impôts.

141 <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/12/22/a864/jo>. Projet de loi N° 8292 du 4 août 2023.

142 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022-2523&%3Bqid=1682496237741>.

143 <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2023/12/22/a836/jo>. Projet de loi N° 8276 du 13 juillet 2023.

144 Le taux de la bonification d'impôt pour investissement global s'élevait à 8 % pour la tranche d'investissement ne dépassant pas 150 000 euros et à 2 % pour la tranche d'investissement dépassant 150 000 euros. Dans le dispositif modifié, il y a un taux unique de 12 %.

145 Le taux de bonification d'impôt global pour ces dépenses spécifiques sera donc de 18 % (12 % + 6 %).

146 Selon le compte-rendu de la réunion de la Commission des Finances et du Budget du 12 décembre 2023, « [s]ur base de l'expérience de l'ACD, le ministre des Finances avance qu'environ 7.800 impositions en moyenne ont profité de la bonification d'impôts pour investissement chaque année fiscale jusqu'à présent. L'impact fiscal se chiffre à environ 200 millions d'euros par an. Il n'est pas possible d'estimer l'impact fiscal exact du nouveau système de bonification d'impôt introduit par le présent projet de loi, mais l'impact budgétaire général de la bonification d'impôt pour investissement devrait rester constant. ».

2.2.2.3. Analyse des projections budgétaires de l'IRS

Pour l'analyse de la plausibilité des recettes pour les années budgétaires 2024-2027, il convient de prendre en compte en particulier 1) l'évolution de la base imposable, 2) les mesures fiscales introduites dans les années récentes, mais dont l'effet ne se manifesterait pleinement que lors des années suivantes, ainsi que 3) les nouvelles mesures prévues dans le projet de budget 2024.

La base imposable - le revenu imposable des sociétés - n'est pas directement observable¹⁴⁷. L'indicateur le plus proche dans la comptabilité nationale est l'excédent brut d'exploitation des entreprises (EBE). Selon les données de la comptabilité nationale, l'EBE aurait progressé de 15,1 % en 2021 (son taux le plus élevé depuis 2010¹⁴⁸) et de 5,2 % en 2022, mais il se serait replié de 5,2 % en 2023. La hausse exceptionnelle de 2021 reflète le très fort rebond post-pandémique. La baisse de l'EBE en 2023 est historiquement non négligeable et semble suggérer que la récession de 2023 était plus sévère que celle de 2020, lorsque l'EBE avait encore progressé.

Pour évaluer les projections, on exprime les recettes de l'IRS en pourcentage du PIB. Ceci permet de neutraliser l'effet de la progression de la base imposable, du moins si l'on part de l'hypothèse qu'à moyen terme le PIB nominal et l'excédent brut d'exploitation des entreprises progressent plus ou moins au même rythme. On procède à cet exercice du fait qu'il n'y a pas d'alternative envisageable si on considère les données macroéconomiques disponibles. Toutefois, il est loin d'être parfait et il importe de connaître ses limites¹⁴⁹.

A l'heure actuelle, les données macroéconomiques se rapportant à l'année 2023 sont peu favorables, avec une expansion assez basse du PIB nominal de 4,0 % selon le projet de budget, mais uniquement de 2,3 % selon les estimations plus récentes du STATEC. Mécaniquement, sur cette base, et sous la condition que la baisse des profits économiques se transmette aux profits imposables, il serait concevable d'anticiper une trajectoire des recettes de l'IRS qui serait impactée négativement par le recul de l'activité économique, notamment dans le secteur financier, les services non financiers et la construction.

Cette inquiétude devrait être d'autant plus grande que la branche qui, selon les données de la comptabilité nationale, a le plus souffert de la récession en 2023 est celle relative au secteur financier, qui compte pour la majorité (72 %) des recettes de l'IRS. La valeur ajoutée brute en valeur (en volume) du secteur financier aurait stagné (baissé de 7,0 %) en 2023. Son excédent brut d'exploitation aurait baissé de 6,6 %. Néanmoins, sur la base des résultats du compte de pertes et profits agrégé du secteur bancaire (la branche la plus importante du secteur financier), il semblerait que, les impôts à payer par les banques au titre de l'exercice d'imposition 2023 ne reculeraient pas, mais pourraient même augmenter fortement (voir l'encadré 2). Les impôts imputés par les banques dans leur compte de résultat s'élèvent à 1 670 millions d'euros (2,0 % du PIB), contre 865 millions d'euros en 2022 (1,1 % du PIB), soit une hausse de 93 % ou de 0,9 % du PIB. Cette évolution est donc bien plus favorable que la stagnation,

147 En adoptant quelques hypothèses simplificatrices, on peut calculer implicitement le revenu imposable (par année d'imposition) en divisant le montant des impôts payés (par année d'imposition) par le taux d'imposition global des sociétés.

148 Dans la documentation budgétaire, les projections du STATEC relatives à l'EBE ne sont pas publiées.

149 Il existe des différences conceptuelles assez importantes entre l'EBE et le profit imposable, alors que cet exercice présuppose précisément la cohérence entre les données (et les projections) fiscales et macroéconomiques. Ces différences peuvent être particulièrement importantes lors des années de récession. Les estimations de l'EBE sont aussi très incertaines et elles ne se stabilisent que plusieurs trimestres après l'année à laquelle elles se rapportent. Cette incertitude est d'autant plus élevée en période de récession lorsque la part des entreprises dont le résultat opérationnel se détériore augmente. Ceci est important puisque c'est le niveau du PIB en valeur (ou de l'EBE) qui importe si l'on souhaite, comme on le fait ci-après, apprécier le niveau du ratio des impôts et son évolution tel que projetée. Voir aussi l'encadré « Aspects techniques pour l'interprétation du ratio des impôts sur le revenu payés par les sociétés » dans l'avis de la BCL sur le projet de budget 2020 et Ueda Junji (2018) *Estimating the corporate income tax gap: The RA-GAP methodology*, IMF Technical Notes and Manuals N°18/02.

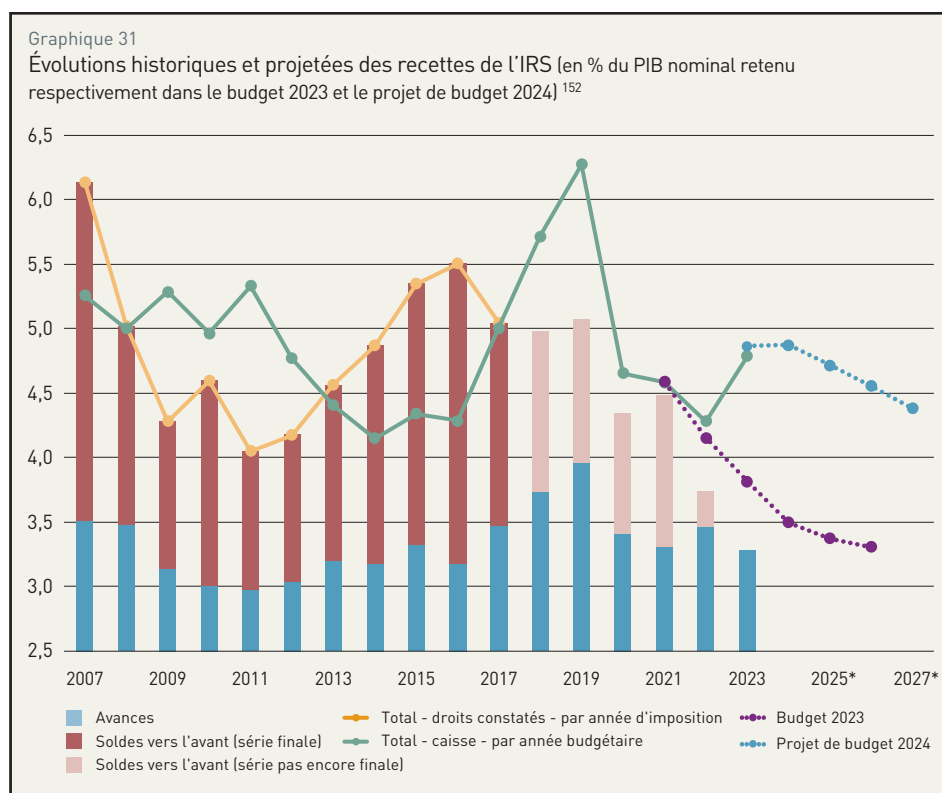
voire le recul des agrégats de la comptabilité nationale, ce qui permet d'adoucir les craintes quant à l'évolution future des recettes.

Quant au coût budgétaire de l'abaissement du taux d'imposition global de 29,2 % en 2016 à 24,94 % en 2019, la BCL l'estime à approximativement 0,8 % du PIB (par année d'imposition)¹⁵⁰. En base caisse¹⁵¹, son impact sera graduel jusqu'en 2025 étant donné que l'encaissement des impôts est étalé sur une période de sept ans. Toutes choses égales par ailleurs, le recul structurel (permanent) du ratio des impôts avoisinerait l'ampleur du coût budgétaire relatif aux mesures fiscales.

En ce qui concerne les autres mesures prises dans les budgets antérieurs, elles vont toutes dans le sens d'un allègement de la fiscalité (rétrécissement de la base d'imposition). Bien qu'un chiffrage officiel fasse actuellement défaut, les mesures de rétrécissement de la base auront un coût budgétaire, qui devrait cependant être faible.

Le graphique 31 présente les données de recettes fiscales actuelles et projetées en pourcentage du PIB nominal.

Le graphique reprend aussi la série des impôts par année d'imposition et sa décomposition en avances et soldes vers l'avant. Il s'agit des soldes qui ont été encaissés lors des années budgétaires suivant l'année d'imposition pour laquelle ils étaient dus. Pour les années postérieures à 2017, la série des soldes (vers l'avant) est encore amenée à évoluer au vu des encaissements qui se feront au cours des années à venir. Pour ce qui est de l'année 2018, ce montant ne va plus beaucoup évoluer et le total sera inférieur au niveau de 2016, ce qui serait logique puisque le taux d'imposition de l'IRC avait été abaissé en 2017. A partir de 2019, le total devrait augmenter, mais ces soldes subiront l'incidence négative des abaissements successifs du taux global. En pratique, les hausses les plus importantes seront observées pour les derniers exercices d'imposition (2022 et 2023) puisque l'ACD devra encore clôturer de nombreux dossiers y relatifs. Dans le cas présent, les barres (rouges claires) pour les années 2022 et 2023 vont donc encore augmenter considérablement avec l'encaissement des impôts qui se fera au cours des années à venir. Ceci va à son tour réduire la différence



Note : projections (*)

Sources : ministère des Finances, budget 2023, projet de budget 2024, STATEC, calculs BCL

150 Pour les détails, voir avis de la BCL sur le projet de budget 2019, chapitre 2.3.2.

151 Pour plus de détails, voir les avis antérieurs de la BCL.

152 Le lecteur notera que l'axe vertical a été rétréci afin de mieux visualiser les projections budgétaires. Toutes les recettes non visibles sur le graphique concernent les avances (jusqu'en 2023). La série des soldes vers l'avant reprend aussi les soldes d'impôts encaissés en 2023 pour les années d'imposition antérieures à 2023.



entre le total des recettes par année d'imposition (qui évolue) et le total des recettes par année budgétaire (qui ne va plus changer).

Par ailleurs, sur le graphique, on observe aussi que les avances payées en 2023 se chiffrent seulement à 3,3 % du PIB, soit le niveau le plus bas depuis 2016 et similaire à celui en 2021¹⁵³.

Selon le graphique, les recettes par année d'imposition – le total des avances (barres bleues sur le graphique) et des soldes vers l'avant (barres rouges foncées et claires) – ont progressé, en pourcentage du PIB, jusqu'en 2016, pour atteindre leur niveau le plus élevé depuis 2007¹⁵⁴. Cette évolution reflète la conjoncture très favorable.

Pour les années 2013-2017 et à l'opposé des années 2009-2012, les recettes par année d'imposition ont été supérieures aux recettes par année budgétaire, ce qui suggère une constitution (ou une augmentation) de la réserve budgétaire sous la forme d'impôts non encore encaissés¹⁵⁵. Cette réserve a sans doute, en partie, été utilisée en 2018 et 2019, puisque le total des recettes (en pourcentage du PIB) encaissées au cours de ces années a fortement augmenté par rapport aux années précédentes. En 2020, le ratio des impôts est assez bas et, compte tenu de la récession, ce ne serait pas surprenant s'il restait inférieur au niveau de 2019. Le ratio en 2021 se trouve déjà à un niveau supérieur à celui de 2020 (alors que, *a priori*, les soldes à encaisser sont aussi plus élevés que pour l'exercice 2020), ce qui pourrait suggérer que la récession de 2020 a eu des effets purement temporaires sur les recettes.

Les documents budgétaires de l'ACD indiquent un solde des impôts non encore encaissés d'environ 2,8 milliards d'euros au 31 décembre 2023. Ce montant est de 81 % supérieur au solde qui prévalait à la même date de l'année précédente. Il correspond à 68 % des impôts prévus par le ministère pour l'année budgétaire 2024. Si le montant des avances en 2024 restait inchangé par rapport à l'année 2023, alors le total des impôts pourrait être largement supérieur aux montants budgétisés.

L'incertitude pour les projections se situe plutôt au-delà de l'année 2024 et donc à un horizon pour lequel il n'y a plus d'indications disponibles concernant les soldes d'impôts restants dus.

Une approche pour évaluer les projections consiste à se baser sur le niveau normal du ratio des impôts (en droits constatés) et d'y appliquer les incidences des abaissements successifs du taux global ainsi que l'hypothèse quant aux incidences des différentes crises/récessions. Le niveau normal des impôts (qui aurait prévalu en l'absence de ce changement) n'est pas observable, mais les ratios de 2019 et 2021 (par année d'imposition) en constituent de premières approximations¹⁵⁶. A l'heure actuelle, ces niveaux sont de 5,1 % et 4,5 % du PIB.

Sur cette base, et si on admet que la récession de 2023 aura une incidence limitée sur les impôts, alors on pourrait conclure que les projections budgétaires à moyen terme - avec un ratio projeté de 4,7 % du PIB nominal en 2025 - sont plausibles. Pour les années suivantes (2026-2027), ce serait aussi le cas compte tenu des légères baisses prévues pour finalement atteindre un ratio de 4,4 % en 2027.

153 En 2023, les avances se sont élevées à 2 692 millions d'euros. Ce montant ne serait en hausse que de 12 % par rapport à 2019, l'année avant la pandémie. Toutes choses égales par ailleurs, un abaissement des avances augmente la réserve des impôts à encaisser au cours des exercices futurs.

154 Ceci est assez surprenant puisque le taux d'imposition global est tout de même bien plus bas.

155 En 2019 les impôts encaissés par année budgétaire représentaient 6,3 % du PIB nominal.

156 A partir de 2019, le taux global de 24,94 % a été appliqué. L'année 2021 est un repère important, dans la mesure où il s'agit d'un ratio post-pandémique. Les deux approximations sont imparfaites étant donné que les encaissements/décaissements relatifs à ces exercices se feront encore au cours des prochaines années. Elles constituent sans doute des bornes inférieures d'un ratio « normalisé ».

Mais ces projections sont sans doute moins prudentes que celles effectuées lors du budget précédent pour lesquelles la marge par rapport à un ratio « normalisé » était plus importante.

Le graphique met aussi en évidence que le projet de budget 2024 a nettement augmenté la trajectoire du ratio des recettes par rapport à celle figurant dans le budget 2023. Cela reflète que, outre le fait que les montants nominaux ont augmenté (voir le graphique 30), le dénominateur du ratio - le PIB en valeur - a été légèrement revu à la baisse (sauf pour l'année 2026) dans le projet de budget 2024 (voir aussi le graphique 46 dans la partie 3.1). La révision à la hausse du ratio des impôts est de 1,3 p.p. du PIB en moyenne pour les années 2023-2026, dont seulement 0,1 p.p. du PIB (aux arrondis près) s'explique par l'abaissement du PIB nominal, le reste (1,2 p.p. du PIB, aux arrondis près) étant dû à une révision à la hausse des montants nominaux. Il reste qu'il y a une incohérence apparente dans le projet de budget entre, d'une part, la (forte) révision à la hausse des impôts (en nominal) et, d'autre part, la (légère) révision à la baisse du PIB nominal. Autrement dit, le ministère (ou l'ACD) a adapté ses projections de recettes fiscales bien plus qu'on pourrait ne le justifier sur la seule base du scénario macroéconomique.

2.2.2.4. Perspectives et facteurs de risque

Comparativement aux projections d'autres recettes fiscales, celles relatives à l'IRS ne sont guère aisées à réaliser. Comme déjà mentionné dans les avis précédents, une approche conservatrice est généralement indiquée dans la projection de ces recettes. En ce qui concerne le projet de budget 2024, étant donné leur forte révision à la hausse, les projections de l'IRS semblent s'écarter de l'approche habituellement plus conservatrice qui a caractérisé les budgets précédents.

En général, les recettes de l'IRS sont volatiles. Les effets non-linéaires, qui sont la source d'une élasticité instable entre le profit opérationnel et les recettes, sont particulièrement importants lorsque le profit des sociétés est bas, nul ou négatif (traitement asymétrique des pertes, exemptions, valeur fixe des amortissements, etc.).

Un facteur de risque majeur est lié à la forte concentration des impôts payés, dont la plupart provient d'un nombre limité de sociétés.

Ainsi, le secteur bancaire compte pour environ 22 % des recettes de l'IRS, équivalentes à 1,1 % du PIB (moyenne sur la période 2019-2023). Dès lors, tout changement structurel affectant le volume d'activité des banques sur la place financière ou encore leur rentabilité pourrait avoir des conséquences importantes sur les recettes publiques (voir aussi l'encadré 2 sur les impôts sur le revenu payés par les banques).

Il en est de même pour les sociétés dites de participation financière (SOPARFI) qui ont généré en moyenne des recettes en matière d'IRS équivalentes à 1,2 % du PIB. Ces activités devraient être impactées par les adaptations du système fiscal rendues nécessaires par les évolutions aux niveaux international et européen.

En décembre 2023, la Cour de justice de l'UE a annulé deux décisions de la Commission européenne qui, avait jugé que le Luxembourg aurait accordé des avantages fiscaux illégaux à Amazon¹⁵⁷ et ENGIE¹⁵⁸. Ces deux entreprises n'ont donc pas à rembourser l'Etat luxembourgeois (250 millions d'euros pour Amazon et 120 millions pour ENGIE).

157 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-12/cp230190fr.pdf>.

158 <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-12/cp230183fr.pdf>.

Dans ce contexte s'inscrivent aussi les initiatives internationales prises récemment au niveau du G20/OCDE dans le cadre du programme BEPS (*Base erosion and profit shifting*)¹⁵⁹. En décembre 2021, la Commission européenne a présenté sa directive « Unshell » qui vise à lutter contre l'utilisation abusive de sociétés à des fins de planification fiscale agressive¹⁶⁰. Elle a également présenté en septembre 2023 une proposition pour sa directive « BEFIT » (*Business in Europe : Framework for Income Taxation*)¹⁶¹. Il s'agit d'un nouvel ensemble de règles fiscales pour déterminer la base d'imposition des groupes d'entreprises dans l'Union européenne.

Ces initiatives sont susceptibles d'avoir une incidence à moyen terme sur les recettes de l'IRS, notamment les impôts payés par les SOPARFI. Leur incidence reste toutefois incertaine. Selon des études des organisations internationales, les centres financiers internationaux, y compris le Luxembourg, perdraient en effet une partie de leurs recettes si les impôts dus par ces sociétés étaient répartis selon une formule prédéterminée tenant compte de la substance (ventes, actifs au bilan, main d'œuvre) présente sur le territoire¹⁶². Parallèlement, des simulations de centres d'études suggèrent que le Luxembourg pourrait bénéficier de recettes supplémentaires assez conséquentes lors de l'introduction du taux d'imposition minimum de 15 %¹⁶³. Dans son ensemble, l'incertitude reste cependant très élevée, ce qui est étonnant pour une réforme d'une telle envergure. Dès lors, il aurait été fortement souhaitable d'obtenir plus d'informations de la part du ministère des Finances quant à l'impact potentiel de cette réforme.

Selon les données de la Balance des Paiements, certaines SOPARFI ont adapté leurs structures depuis 2017 et ont délocalisé leurs activités en dehors du Luxembourg, vraisemblablement en réaction aux changements intervenus dans le contexte fiscal international¹⁶⁴. La clôture des dossiers de ces entreprises par l'ACD a pu résulter en une hausse temporaire des recettes d'impôts en 2017-2018 qui devrait réduire d'autant les recettes dans les années futures. Depuis le sommet de 2018, l'IRS en provenance des SOPARFI a effectivement enregistré une baisse quasi-continue. Si cette tendance devait se poursuivre, les conséquences négatives ne pourraient que prendre plus d'ampleur.

Le ministre des Finances a annoncé la baisse d'un point de pourcentage du taux d'imposition sur le revenu des collectivités à partir de 2025, en notant que des baisses supplémentaires pourraient être décidées lors des exercices subséquents. Étant donné que cette mesure n'est pas reprise dans la LPFP 2023-2027, son incidence à la baisse sur les recettes n'est pas encore intégrée dans les projections à moyen terme. Selon le ministre, le coût budgétaire de cette mesure pourrait s'élever à 100 millions d'euros (0,1 % du PIB)¹⁶⁵, une estimation qui semble plutôt faible.

En effet, l'abaissement du taux global de 24,94 % en 2024 à 23,94 % à partir de 2025 représente un recul relatif de 4 %¹⁶⁶, réduisant d'autant la charge fiscale globale des sociétés. Si on considère que les

159 <https://www.oecd.org/tax/beps/about/>.

160 Voir sous https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/unshell_en.

161 https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/corporate-taxation/business-europe-framework-income-taxation-befit_fr.

162 De Mooij Ruud, Liu Li, Prihardini Dinar (2019) *An assessment of global formula apportionment*, FMI, Cahier technique N°19/213.

163 Voir sous <https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2021/10/Note-2-Revenue-Effects-of-the-Global-Minimum-Tax-October-2021-1.pdf>.

164 Voir sous 1.1.4.c.

165 « ...le ministre des Finances avance un déchet fiscal (purement mécanique) d'environ 100 millions d'euros en lien avec la baisse d'un pourcent de l'IRC prévue [en vue d'un alignement sur le taux moyen des pays de l'OCDE à moyen terme].. ». Extrait du compte-rendu de la réunion de la COFIBU du 6 mars 2024.

166 $\frac{24,94\% - 1\%}{24,94\%} - 1 = -4\%$

recettes totales de l'impôt sur les sociétés représentent 4,8 % du PIB en moyenne sur la période 2023-2025¹⁶⁷, le coût budgétaire global de cette mesure pour l'administration centrale est évalué à approximativement 0,2 % du PIB par année d'imposition ou 170 millions d'euros pour l'année d'imposition 2025¹⁶⁸.

2.2.2.5. Impôt sur la fortune et imposition globale des sociétés

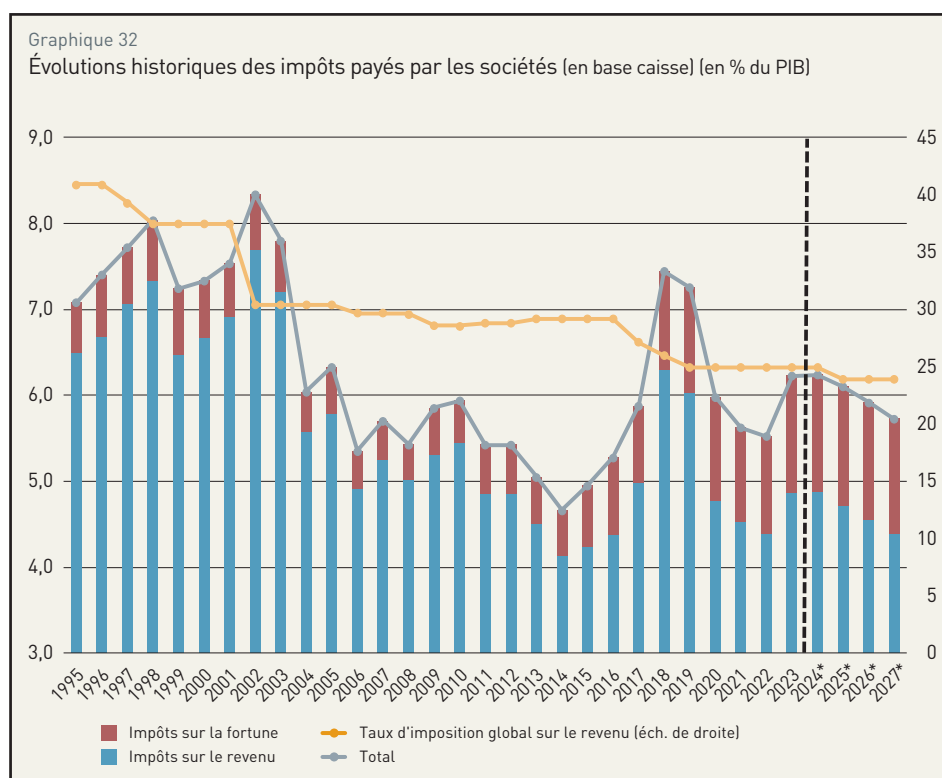
Les sociétés sont redevables de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune (IF)¹⁶⁹.

En 2023, le total de ces recettes s'élevait à environ 6,2 % du PIB, dont 4,8 % au titre de l'IRS et 1,3 % au titre de l'IF.

Le graphique 32 montre que ce ratio, malgré son recul par rapport à l'année 2019 (7,5 % du PIB), est en hausse par rapport à l'année 2014 (4,7 % du PIB, niveau le plus bas de la série), mais reste en-deçà des niveaux observés avant 2004 (7,6 % du PIB en moyenne sur les années 1995-2003).

La hausse entre 2014 et 2023 (+1,4 % du PIB) est due à la fois à une progression de l'IRS (+0,6 % du PIB) et de l'IF (+0,8 % du PIB)¹⁷⁰.

Cette hausse s'est faite en dépit de l'abaissement du taux d'imposition global sur le revenu, de 29,2 % en 2016 à successivement 27,1 % en 2017, 26 % en 2018 et 24,9 % en 2019.



Note : Depuis 2006, l'impôt sur la fortune est exclusivement payé par les sociétés et, depuis 2016, l'IRC minimum, introduit en 2011, a été transformé en IF minimum. La trajectoire pour le taux d'imposition global reprend sa baisse annoncée de 1 point de pourcentage à partir de 2025, bien que l'incidence de cette mesure ne soit pas encore reprise dans les projections de recettes.
Sources : STATEC, calculs BCL

167 Une alternative serait de prendre la moyenne des années récentes, par exemple la période 2020-2022, mais le résultat serait sensiblement le même.

168 Pour les détails méthodologiques sous-jacents à ces estimations, voir le chapitre « Estimation du coût budgétaire de l'abaissement du taux d'imposition des sociétés » dans l'avis de la BCL sur le projet de budget 2018 aussi disponible sous https://www.bcl.lu/fr/publications/bulletins_bcl/BCLAnalyse/2017341.pdf.

169 Pour une analyse détaillée de l'impôt sur la fortune, voir le chapitre « L'impôt sur la fortune » publié dans le bulletin 2021/2 disponible sous https://www.bcl.lu/fr/publications/bulletins_bcl/Bulletin-BCL-2021_2/226423_BCL_BULLETIN_2-2021_Chap3.pdf.

170 Pour une analyse plus détaillée sur le lien tenu entre les impôts totaux payés par les sociétés et le taux d'imposition global, voir le chapitre 2.2.2.2. Imposition globale des sociétés dans l'avis de la BCL sur le projet de budget 2021 (https://www.bcl.lu/fr/cadre_juridique/documents_nationaux/avis_bcl/budget/Avis-de-la-BCL-sur-le-projet-de-Budget-2021.pdf).

En 2023, et pour l'économie dans son ensemble, l'IF présentait une imposition additionnelle de 28 % de l'imposition du revenu des sociétés¹⁷¹. Cette surcharge n'était que de 10 % en 2010 (avant l'introduction de l'IRC minimum) et de 16 % en 2015 (avant le reclassement de l'IRC minimum vers l'IF minimum et l'abaissement du taux d'imposition global au cours des années 2017-2019).

Sur la période de projection, le ratio des impôts totaux reculerait de 0,5 p.p., de 6,2 % du PIB en 2023 à 5,7 % en 2027 en raison du recul projeté pour le ratio de l'IRS (-0,5 p.p.), le ratio de l'IF restant quasiment inchangé.

Dans son ensemble, le ratio n'évoluerait pas trop entre 2010 (5,5 %), dernière année avant l'introduction de l'IRC minimum et 2027 (5,7 %). Sa composition évoluerait aussi puisque la part de l'IF serait en forte hausse. De ce fait, le total des recettes dues par les sociétés deviendrait moins sensible au revenu imposable, qui est une composante volatile et difficilement prévisible, mais davantage sensible aux actifs nets des sociétés, qui est une composante plus stable et, sans doute, plutôt sur une trajectoire ascendante.

Projections budgétaires

Selon les documents budgétaires, les recettes de l'IF se sont élevées à 1 098 millions d'euros en 2023, en forte hausse (25 %) par rapport à l'année 2022. En comparaison avec la prévision incluse dans le budget 2023, il s'agit aussi d'une surprise positive de plus 31 %.

Selon les projections budgétaires, ces recettes augmenteraient de 52 millions d'euros à 1 150 millions d'euros en 2024, de 80 millions d'euros à 1 230 millions d'euros en 2025, puis de 40 millions d'euros pour les deux dernières années à respectivement 1 270 millions d'euros en 2026 et 1 310 millions d'euros en 2027.

Tout comme les recettes de l'IRS, les recettes de l'IF ne reculeraient pas, mais elles progresseraient chaque année. Par rapport au budget 2023 et la LPFP 2022-2026, la trajectoire entière de ces recettes a été révisée à la hausse. Cette trajectoire s'établit aussi à un niveau bien supérieur à celle du dernier budget avant la pandémie (budget 2020 et LPFP 2019-2023).

En général, il est assez difficile d'évaluer la plausibilité des recettes de l'IF, car il est impossible d'établir un lien entre ces recettes et une base macroéconomique¹⁷². La base imposable est la fortune nette des sociétés (pour ce qui est de l'IF normal), et celle-ci n'est pas directement observée. Il n'y a également pas d'agrégat de la comptabilité nationale qui s'en approcherait, ne fut-ce que de manière approximative.

171 0,28=1,3/4,8. Cette surcharge est très hétérogène à travers les branches, ce qui s'explique en partie par le fait que l'IRS est payé uniquement par les sociétés qui dégagent un résultat positif alors que l'IF est dû par (quasiment) toutes les sociétés.

172 On calcule le ratio des recettes de l'IF par rapport au PIB nominal pour normaliser les recettes de l'IF (les rapporter à une base commune, le PIB nominal) et pour faciliter leur comparaison avec d'autres recettes (ou des dépenses). Mais, contrairement au ratio de l'IRS, le ratio des recettes de l'IF par rapport au PIB nominal n'a pas une interprétation naturelle et il n'est donc pas non plus possible d'en déduire un niveau « normalisé » vers lequel il pourrait converger à moyen terme. En effet, le numérateur de ce ratio reprend des recettes qui dépendent d'un stock de capital, alors que le dénominateur - le PIB nominal - est un indicateur de revenu. Les deux n'étant aucunement liés, dans une approche prospective, on ne peut pas faire l'hypothèse qu'à moyen terme le PIB nominal et la fortune nette progressent approximativement au même rythme. Au contraire, dans une petite économie ouverte qui attire des capitaux étrangers, il est possible que ces deux indicateurs puissent diverger assez sensiblement.

En pourcentage du PIB nominal, les recettes de l'IF s'élèveraient à 1,4 % chaque année de 2024 à 2026 et 1,3 % en 2027. Ceci est supérieur à la moyenne des années récentes (1,1 % entre 2016-2023) ce qui ne traduit pas forcément une prudence budgétaire. Le fait que le ratio tel que renseigné dans les documents budgétaires resterait à un niveau structurellement plus élevé pourrait indiquer que le ministère ne s'attend pas à une incidence négative des différentes initiatives de fiscalité internationale sur les impôts payés par les SOPARFI. Les SOPARFI comptent pour approximativement pour 72 % (moyenne pour la période 2019 - 2023) des recettes de l'impôt sur la fortune, mais leurs avoirs (avoirs nets) s'affichent en baisse d'approximativement 40 % (14 %) en 2023 par rapport au sommet observé en 2016 (voir aussi le graphique 9).

2.2.3. Droits de douane et accise

Rétrospective

En 2023, selon la comptabilité nationale, les recettes totales des droits de douanes et d'accise se sont élevées à 2,1 milliards d'euros, soit 9,0 % des recettes fiscales et 6,5 % des recettes totales des administrations publiques.

Elles ont été plus élevées que les recettes anticipées dans le budget de 2023 (+6 %). La composition des recettes est également différente, puisque les recettes sur les ventes de tabacs ont été nettement supérieures, alors que celles sur les carburants étaient inférieures aux anticipations (voir les barres rouges et bleues sur le graphique 34).

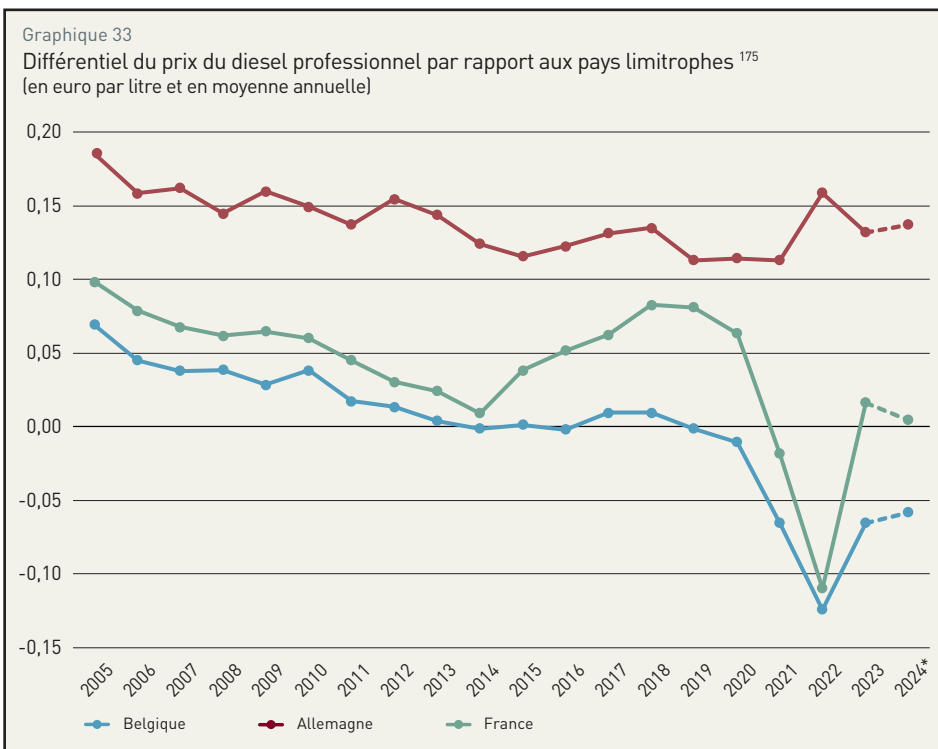
Huiles minérales

En 2023, les ventes d'essence ont progressé de 13 % par rapport à 2022 alors que les ventes de diesel ont reculé de plus de 5 %. Les recettes d'accises liées à ces ventes ont connu une dynamique plus favorable (plus de 20 % sur l'essence et 4 % sur le diesel), ce qui s'explique par le relèvement de la taxe sur les émissions de CO₂ en janvier 2023 (de 5 euros pour atteindre 35 euros/tonne d'émission) et par l'abaissement temporaire des accises sur les carburants qui avait eu lieu en 2022, de mi-avril à fin août, générant un effet de base positif en 2023¹⁷³ ¹⁷⁴. La tendance baissière des ventes de diesel depuis 2021 s'explique par plusieurs facteurs, notamment le fait que les consommateurs se détournent des véhicules diesel au profit de véhicules à essence, électriques ou hybrides mais également par l'introduction de la taxe sur les émissions de CO₂.

En effet, la majorité des ventes de carburants provient du tourisme à la pompe, grâce à un différentiel de prix traditionnellement favorable au Luxembourg par rapport aux pays voisins. Ce différentiel de prix demande néanmoins une attention particulière. Une grande partie du tourisme à la pompe concerne les transporteurs routiers qui bénéficient de droits d'accise réduits sur le diesel en Belgique et en France. Le différentiel de prix a commencé à se détériorer en 2019 suite à l'augmentation des accises au Luxembourg. Depuis 2020, le différentiel est favorable à la Belgique. L'introduction de la taxe carbone en 2021 a renforcé ce phénomène et rendu le différentiel également favorable à la France. Le différentiel avec l'Allemagne reste en revanche largement favorable au Luxembourg, ce pays n'ayant pas de droits d'accise préférentiels pour les professionnels et ayant également introduit une taxe carbone

173 Pour le diesel et l'essence, les accises avaient été abaissées de 7,5 cents par litre, TVA comprise. Concernant le mazout de chauffage, le taux d'accises ne pouvant pas être abaissé en dessous des minima européens, l'aide a pris la forme d'une subvention de 7,5 cents par litre qui n'a donc pas d'impact sur les recettes d'accises. Cette aide pour le mazout de chauffage a été doublée à partir de novembre 2022 et prolongée jusque fin 2024.

174 Le coût des mesures temporaires sur les carburants, sur la base de nos estimations et des volumes totaux observés jusque septembre 2022, s'est élevé à environ 49 millions d'euros en recettes d'accises et 58 millions d'euros si on inclut également la baisse des recettes de TVA.



Sources : Commission européenne, Bulletins officiels des douanes (France), Union professionnelle du transport et de la logistique (Belgique), calculs BCL. *Données jusqu'à 4 mars. Projections en pointillés sur la base des informations les plus récentes (notamment l'augmentation du prix de la tonne de carbone au Luxembourg et en Allemagne et la réduction du remboursement des droit d'accise aux professionnels en Belgique).

en 2021. En 2022, le différentiel s'était détérioré davantage sous les effets des mesures temporaires pour contrer la hausse des prix de l'énergie, celles-ci ayant été généralement plus généreuses dans les pays voisins qu'au Luxembourg en ce qui concerne les carburants. En 2023, avec la fin de la plupart des mesures temporaires sur les carburants, le différentiel s'est amélioré pour le Luxembourg mais est néanmoins resté favorable à la Belgique et devenu quasiment nul avec la France. Les autorités belges ont décidé de réduire graduellement le remboursement des accises aux professionnels ce qui s'est traduit par une baisse du différentiel non-négligeable en 2023. Les baisses à venir devraient néanmoins être beaucoup plus modérées, ce qui explique une certaine stabilisation du différentiel en 2024.

Tabac et alcool

En 2022, les recettes sur les ventes de cigarettes et de tabac étaient devenues le poste principal concernant les recettes d'accises. Le budget pour 2023 anticipait un léger recul de ces recettes qui, couplé avec une progression des recettes sur les carburants, impliquait que les recettes sur les ventes de carburants reprenaient le dessus. Néanmoins, le compte provisoire pour 2023 fait état d'une forte progression des recettes sur les ventes de cigarettes et de tabac (18,1 %) avec pour conséquence un renforcement de la position de ces recettes comme poste principal des recettes d'accises (quasiment 50 %).

Les recettes d'accises sur les ventes d'alcool ont connu une progression de 7,2 % en 2023, et se sont établies pour la première fois au-dessus de 70 millions d'euros.

175 Ce prix est calculé à partir du prix hors taxes, auquel nous rajoutons le montant d'accises payé par les transporteurs routiers.

La forte hausse de l'IPCN en 2022 et en 2023 a eu une incidence importante sur certaines recettes de l'Etat. Les recettes de l'IRPP et les recettes de TVA (voir les deux chapitres ci-avant) par exemple ont mécaniquement augmenté puisque leur base imposable a augmenté avec l'inflation. Cet effet n'a pas été présent pour les recettes des droits d'accise. En effet, les droits d'accise sont des taxes spécifiques qui portent sur une quantité (un litre de carburant, un litre d'alcool, une cigarette) et non sur une valeur. À droit d'accise inchangé, les recettes augmentent uniquement si les volumes de ventes augmentent.

Il existe des exceptions pour les tabacs. Les droits d'accise *ad valorem* sur le tabac, qui sont appliqués conjointement avec les droits d'accise spécifiques, sont proportionnels au prix de vente final. Toutes choses égales par ailleurs, les recettes de ces droits augmentent donc aussi lorsque le prix final du produit vendu augmente. En 2022 et 2023 cependant, cet effet n'a vraisemblablement pas été important. La hausse annuelle des prix du tabac a été de respectivement 3,3 % et 3,0 %, ce qui est inférieur à la progression de l'IPCN sur la même période (6,3 % et 3,7 %).

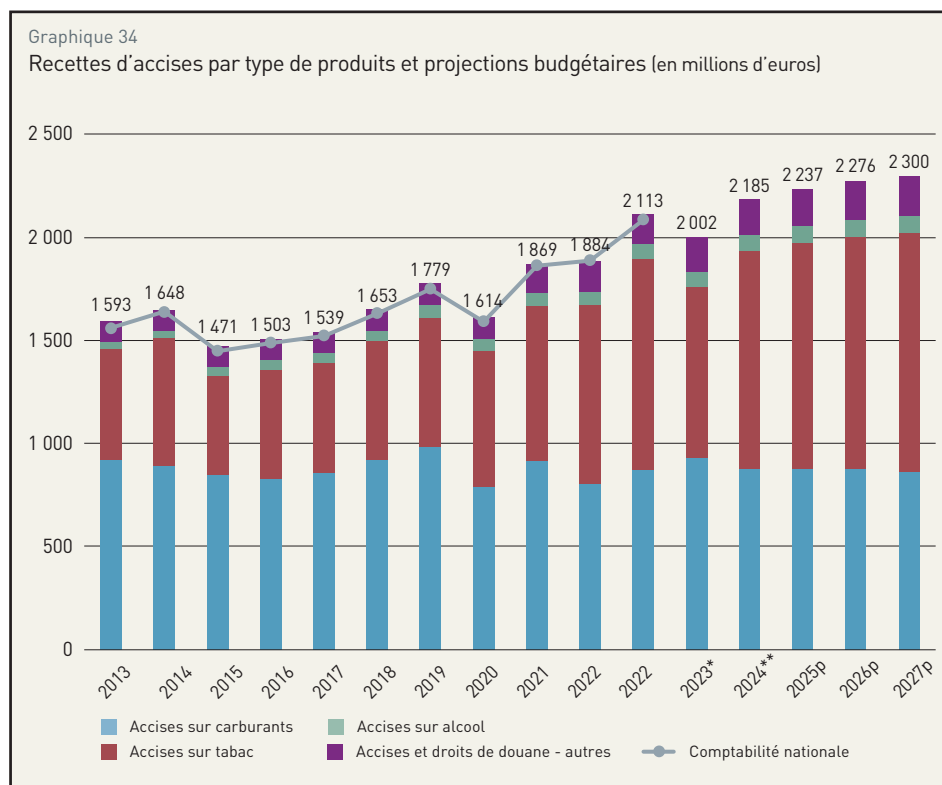
Prospective

La principale nouveauté du projet de budget concernant les droits d'accise pour 2024 est l'introduction de droits d'accise sur les nouveaux produits du tabac (e-cigarettes, sachets de nicotine et tabac à chauffer). Néanmoins, cette mesure entrera en application en octobre seulement et devrait donc avoir un effet relativement limité en 2024.

Une augmentation des taux d'accises sur les cigarettes et le tabac est en revanche prévue pour le mois de mai 2024¹⁷⁶. Son ampleur est légèrement inférieure à celle ayant eu lieu en juillet 2023 mais elle couvrirait deux mois supplémentaires et devrait donc impacter de manière non-négligeable la dynamique des recettes. En 2023, les recettes avaient progressé bien plus fortement que les ventes suite à la hausse des accises¹⁷⁷. La différence serait plus marquée en 2024, ce qui semble assez cohérent au regard des deux mois supplémentaires couverts. La hausse des ventes serait toutefois bien plus faible qu'en 2023, atteignant seulement 1,3 % pour les cigarettes et 0,7 % pour le tabac. Un ralentissement de la progression des ventes est certes probable étant donné la très forte hausse enregistrée en 2023

176 Pour plus de détails voir : <https://www.chd.lu/fr/node/2198#:~:text=Le%20Ministre%20des%20Finances%20Gilles,sur%20les%20dix%20derni%C3%A8res%20ann%C3%A9es.>

177 A titre d'exemple, en ce qui concerne les cigarettes, les quantités avaient augmenté de 10 % en 2023, mais les recettes de 16 %.



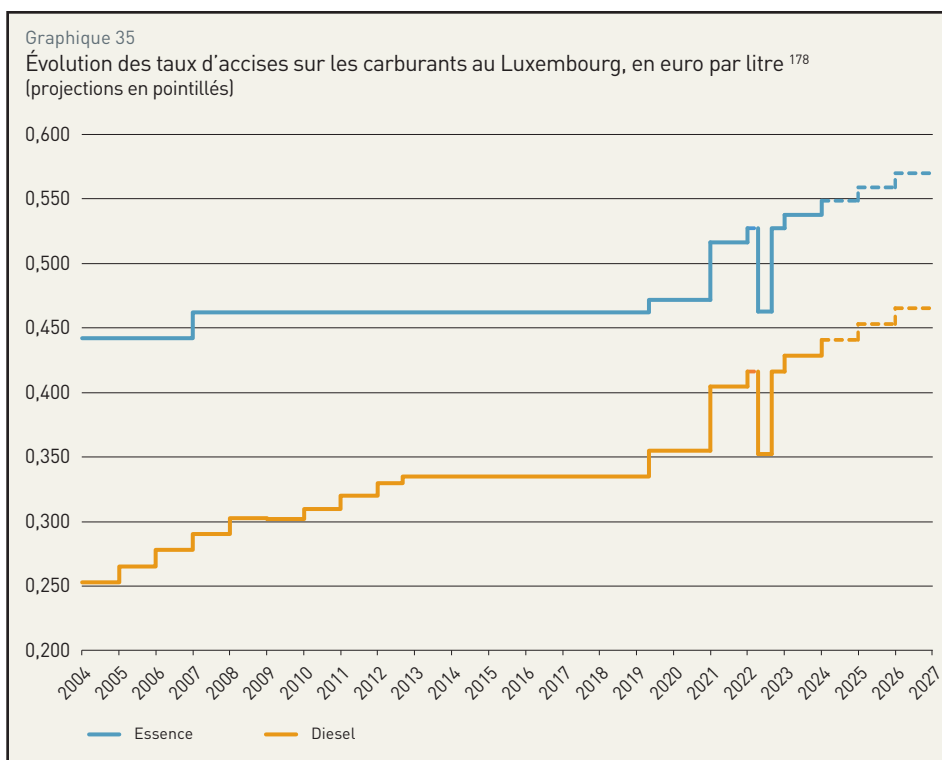
Sources : Administration des douanes et accises, projet de budget 2024.

cp: compte provisoire, *: budget voté, **: projet de budget, p: programme pluriannuel

(environ 10 % pour les cigarettes et 15 % pour le tabac), mais des taux de progression au de-là, ou proche de 10 %, sont observés depuis plusieurs années et on peut donc s'interroger sur la raison qui justifie un tel ralentissement. En effet, si le Luxembourg augmente progressivement la taxation du tabac, c'est également le cas de la France et de la Belgique qui se situent pourtant déjà à des niveaux de taxation bien supérieurs.

Les recettes d'accises sur les ventes d'alcool progresseraient de près de 15 % en 2024 (contre seulement 2,4 % en 2023). Ne disposant pas d'informations complémentaires sur la progression de ventes, il est difficile d'évaluer la pertinence de cette projection. Une augmentation du taux d'accises sur l'alcool pur est prévue, mais devrait avoir un impact limité sur les recettes étant donné la faible part de ce bien dans les ventes.

Par rapport aux volumes effectifs de 2023, le projet de budget prévoit, pour 2024, une légère hausse des ventes d'essence et une baisse marquée des ventes de diesel. Concernant le diesel, le recul des ventes serait plus prononcé qu'en 2023, ce qui semble cohérent avec, d'une part, le détournement des usagers vers des véhicules hybrides/électriques et, d'autre part, le peu d'évolution du différentiel de prix avec les pays voisins. Le fort ralentissement de la progression des ventes d'essence est plus surprenant étant donné leur dynamisme observé au cours de ces dernières années, dans un contexte pourtant déjà marqué par l'entrée sur le marché des véhicules hybrides/électriques. Au niveau des recettes, le rehaussement de la taxe sur les émissions de CO₂ qui a eu lieu en janvier 2024 (voir graphique 35) permettrait aux recettes sur les ventes d'essence de progresser plus vite mais n'empêcherait par le recul des recettes sur les ventes de diesel.



Source : Administration des douanes et accises, extrapolations sur la base des annonces pour la taxe carbone

Au total, en 2024, les recettes totales des droits de douane et d'accise, au sens de la législation sur la comptabilité de l'Etat, s'élèveraient à 2,2 milliards d'euros selon le projet de budget ; elles progresseraient ainsi de 9,2 % par rapport au budget de 2023 (2,0 milliards d'euros) et représenteraient 7,6 % des recettes fiscales. Par rapport aux recettes effectivement encaissées en 2023 (2,1 milliard d'euros), elles augmenteraient de 3,4 %. Cette progression semble trop faible au regard de l'évolution observée au cours des dernières années (hors pandémie du COVID-19) et de la dynamique que l'on peut attendre de certaines composantes, notamment du tabac et de l'essence.

178 Ce graphique n'intègre pas l'adaptation à la hausse des taux de TVA sur les produits pétroliers. La TVA a été relevée de 12 % à 15 % en 1995 pour le diesel et en 2004 pour l'essence. En 2015, la TVA est passée à 17 % tant pour le diesel que pour l'essence. Ces adaptations ont donc un effet à la hausse sur le prix final payé par le consommateur. En 2023, les taux de TVA avaient été temporairement abaissés d'un 1 p.p.

Par rapport au budget pluriannuel de 2022-2026, les recettes totales des droits de douane et d'accise ont été revues à la hausse de 203 millions d'euros en 2024 (0,3 % du PIB). Les montants estimés pour les années suivantes ont connu des révisions encore plus importantes. Au niveau de la dynamique, cela se traduit par une progression des recettes tout au long de l'horizon contre un recul continu projeté dans le budget précédent.

Dans le respect de la trajectoire définie dans le PNEC, des relèvements de la taxe sur les émissions de CO₂ de 5 euros la tonne sont anticipés pour 2025 et 2026 mais pas encore pour 2027. En 2026, la taxe se situerait à 45 euros par tonne de CO₂. Or, afin d'atteindre l'objectif d'une réduction significative des émissions de CO₂ dans le secteur des transports d'ici 2030¹⁷⁹, des relèvements supplémentaires des droits d'accise seraient nécessaires. Ces hausses devraient sans doute être conséquentes puisque leur objectif est précisément d'induire un recul des ventes de carburants. Afin d'assurer une prévisibilité en cette matière, il importerait que le gouvernement présente son estimation concernant la trajectoire pour la taxe carbone qui lui permettrait d'atteindre ses engagements climatiques. Sur cette base, il serait alors possible d'estimer les hausses futures des droits d'accise, changements qui seraient alors intégrés dans la projection de ces recettes.

Selon les études d'organisations internationales, le prix de la taxe carbone au niveau mondial devrait en effet encore augmenter nettement à l'horizon 2030 afin d'atteindre les objectifs climatiques au niveau mondial. Les estimations quant à une telle trajectoire peuvent cependant diverger. Si, à titre d'illustration, et uniquement pour le Luxembourg, on suppose une trajectoire linéaire de ce prix, pour atteindre environ 100 euros en 2030 en partant de 45 euros en 2026, alors le Luxembourg devrait augmenter son prix de 15 euros chaque année de 2027 à 2030. Ces hausses seraient donc trois fois supérieures aux augmentations actuelles, ce qui est la conséquence logique du fait que les adaptations de la taxe carbone ont été assez modérées après son introduction en 2021. Au niveau des taux d'accises cela se traduirait par une augmentation annuelle d'environ 3,2 cents par litre pour l'essence et 3,6 cents pour le diesel. Évidemment, il s'agit d'une simple illustration technique et nul ne garantit que cette trajectoire permettrait au Luxembourg d'atteindre ses objectifs climatiques à l'horizon 2030.

2.2.4. Taxe d'abonnement

Selon le projet de budget pour l'année 2024, les recettes fiscales au titre de la taxe d'abonnement s'établiraient à 1 231 millions d'euros en 2024, ce qui représenterait 1,5 % du PIB nominal¹⁸⁰ et 5,4 % des recettes fiscales au sens de la législation sur la comptabilité de l'État.

Dès lors, le poids de la taxe d'abonnement augmenterait légèrement par rapport à l'année 2023 et par rapport aux années précédentes. En effet, selon les données de comptabilité nationale, établies suivant les normes SEC2010, les recettes de la taxe d'abonnement ont représenté 5,2 % des recettes fiscales et 3,3 % des recettes totales des administrations publiques en 2023 (voir le graphique 26)¹⁸¹.

Les Organismes de Placement Collectif (OPC) et les Fonds d'Investissement Spécialisés (FIS) sont les principaux contributeurs aux recettes de la taxe d'abonnement (avec une part de 95,2 % en 2023), suivis des Fonds d'investissement alternatifs réservés (FIAR) (3,1 %) et des Sociétés de gestion de patrimoine familial (SPF) (1,7 %).

179 Le Luxembourg s'est engagé à abaisser ses émissions de gaz à effet de serre de 55 % par rapport à leur niveau de 2005. Étant donné que le secteur du transport routier représente la part la plus importante de ces émissions (57 % en 2019), un effort important doit provenir de ce secteur si on souhaite atteindre cet objectif.

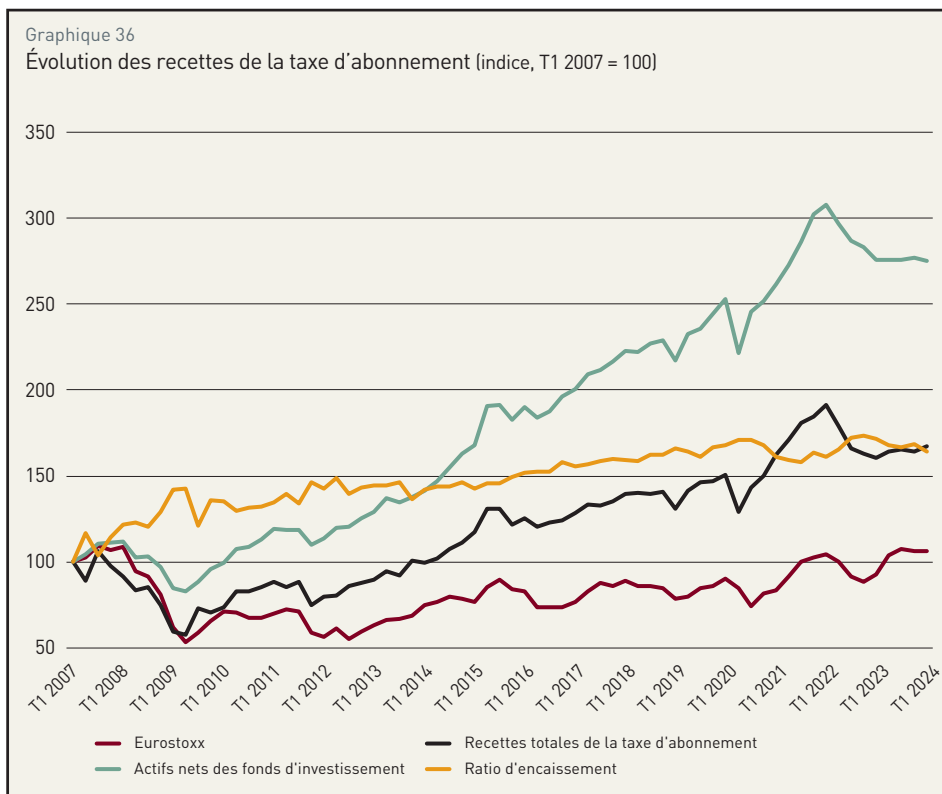
180 Selon le gouvernement, le PIB nominal atteindrait une valeur de 84 milliards d'euros en 2024.

181 Sur la période séparant les années 1995 et 2023, les recettes de la taxe d'abonnement se sont établies, en moyenne, à 1,6 % du PIB et 6 % des recettes fiscales des administrations publiques.

Les recettes au titre de la taxe d'abonnement sont influencées par quatre facteurs, à savoir i) un effet « structure », ii) un effet « de modification des taux (théoriques)¹⁸² », iii) un effet « prix » et iv) un effet « volume ». Les effets « structure » et « de modification des taux (théoriques) » sont intimement liés aux bases imposables et aux taux d'imposition qui varient selon le type d'assujéti¹⁸³. Les recettes de la taxe d'abonnement sont principalement fonction de la valeur nette d'inventaire¹⁸⁴ (VNI) des actifs des fonds d'investissement (OPC et FIS). Le coefficient de corrélation entre les taux de croissance de ces deux variables s'est établi à 0,95 sur la période 2008T1-2023T4. Cette valeur nette des actifs sous ges-

tion varie en fonction des cours boursiers (effet « prix ») et des souscriptions (ou des rachats) de parts qui traduisent l'afflux (ou le reflux) de capitaux (effet « volume »)¹⁸⁵. Le graphique suivant témoigne de ce lien.

Par conséquent, ce lien étroit constitue une source de vulnérabilité de ces recettes fiscales vis-à-vis des mouvements sur les marchés boursiers internationaux, qui sont à leur tour difficilement prévisibles. Les recettes de la taxe d'abonnement ont ainsi tendance à être surestimées en période de chute des marchés financiers et sous-estimées en période de forte hausse des cours (voir le graphique 37). Sur la période 2007-2023, les erreurs de prévision se sont chiffrées à +96 millions d'euros (soit l'équivalent de 11 % des recettes réalisées) en moyenne en période de sous-estimation (par exemple en 2007 et 2021) et à -64 millions d'euros (soit l'équivalent de 7 % des recettes réalisées) en moyenne lors de surestimation



Remarque : Le ratio d'encaissement indique la valeur nette d'inventaire nécessaire pour encaisser 1 euro de recettes au titre de la taxe d'abonnement. La taxe d'abonnement à payer par les fonds d'investissement au cours d'un trimestre (t) est déterminée sur base de la valeur nette d'inventaire des actifs de ces fonds au cours du trimestre précédent (t-1). Par conséquent, l'évolution des indices boursiers Eurostoxx et des actifs nets des fonds d'investissement est présentée avec un décalage d'un trimestre par rapport à celle des recettes de la taxe d'abonnement. Les données relatives aux recettes et aux actifs nets au premier trimestre 2024 font uniquement référence aux mois de janvier et février 2024.
Sources : AED, CSSF, ministère des Finances, STATEC, calculs BCL

182 Taux d'imposition tels que prévus par la loi.

183 Certains types d'OPC bénéficient de taux réduits et d'autres sont même complètement exonérés. Sur la période la plus récente, la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 a introduit une taxation réduite en matière de taxe d'abonnement pour favoriser les investissements dans les « activités durables » (définies selon les critères de la taxonomie européenne en la matière). De même, la loi du 21 juillet 2023 et le règlement grand-ducal du 21 juillet 2023 ont introduit un taux réduit de 0,01 % pour les fonds monétaires, ainsi que des exonérations pour les fonds monétaires à court terme, pour les produits paneuropéens d'épargne-retraite individuelle (PEPP) et les fonds d'investissement à long terme (ELTIF).

Pour plus d'informations, voir l'encadré 3 « Évolution récente du taux d'imposition effectif de la taxe d'abonnement » dans l'avis de la BCL sur le projet de budget 2022 (Bulletin BCL 2022/1, pp.186-189).

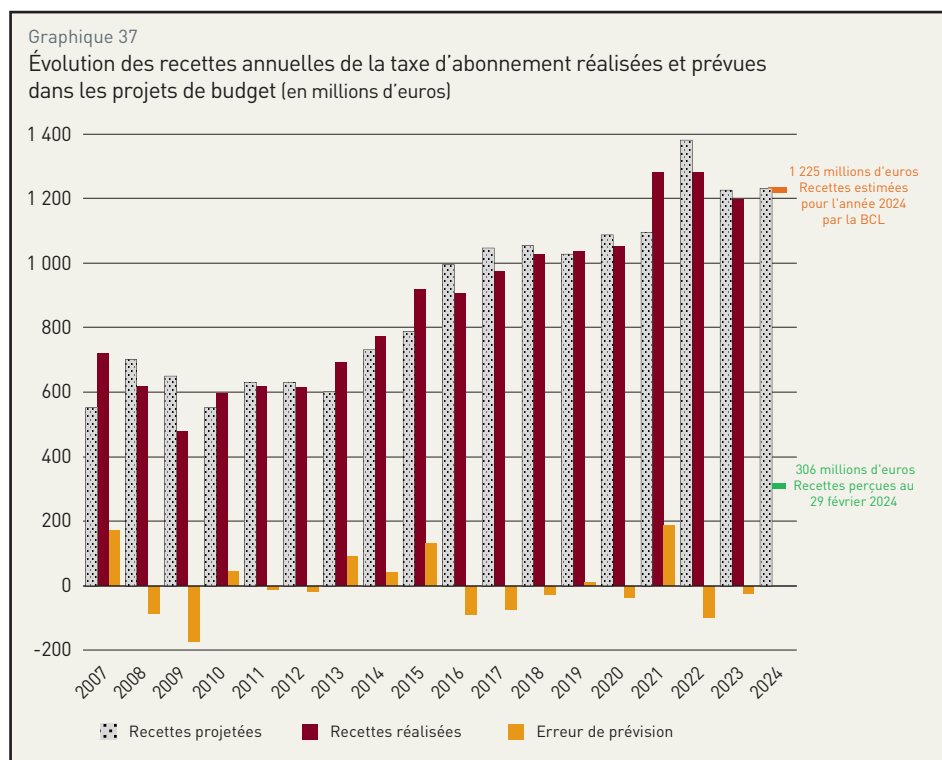
184 Valeur de marché des actifs des fonds moins les engagements (p.ex. les charges ou autres dettes).

185 La taxe d'abonnement à payer par les fonds d'investissement est déterminée quatre fois par an pour un exercice déterminé (31 décembre A-1, 31 mars A, 30 juin A et 30 septembre A). Par conséquent, les recettes encaissées au cours d'une année A (2023 par exemple) sont déterminées sur base de la valeur nette d'inventaire portant sur la période allant du quatrième trimestre de l'année A-1 (2022) au troisième trimestre de l'année A (2023).

(par exemple en 2009 et 2022). Ces chiffres témoignent de l'impact des incertitudes qui entourent l'évolution des marchés financiers sur les recettes de la taxe d'abonnement et par conséquent de l'importance d'adopter des hypothèses prudentes en la matière.

En ce qui concerne l'année 2024, il ressort du graphique 37 que les recettes perçues au 29 février 2024 se sont élevées à 306 millions d'euros (barre verte), ce qui correspond à 25 % du montant prévu pour l'ensemble de l'année 2024 dans le projet de budget 2024 (soit un montant de 1 231 millions d'euros)¹⁸⁶. Sur la base des estimations de la BCL, ces prévisions apparaissent réalistes, voire même très prudentes, dans la mesure où ce montant serait globalement atteint (trait orange sur le graphique 37), même en cas de stagnation de la valeur nette d'inventaire (sur les mois restants de l'année) par rapport au niveau observé jusqu'en février 2024¹⁸⁷.

Le graphique ci-après montre l'évolution des recettes de la taxe d'abonnement telles que prévues dans le projet de budget 2024 (et la programmation pluriannuelle 2024-2027) (barres rouges) et des scénarii alternatifs. Les barres grises indiquent l'évolution de la taxe d'abonnement qui résulterait de l'application, sur l'horizon de projection (à savoir de 2024 à 2027), du taux de croissance annuel moyen observé sur la période allant de 2003 à 2023 (soit une hausse annuelle moyenne de 6,2 % l'an). Les barres vertes indiquent l'évolution des recettes qui serait observée sur les années 2024 à 2027 sur base des hypothèses exogènes contenues dans le projet de budget 2024.



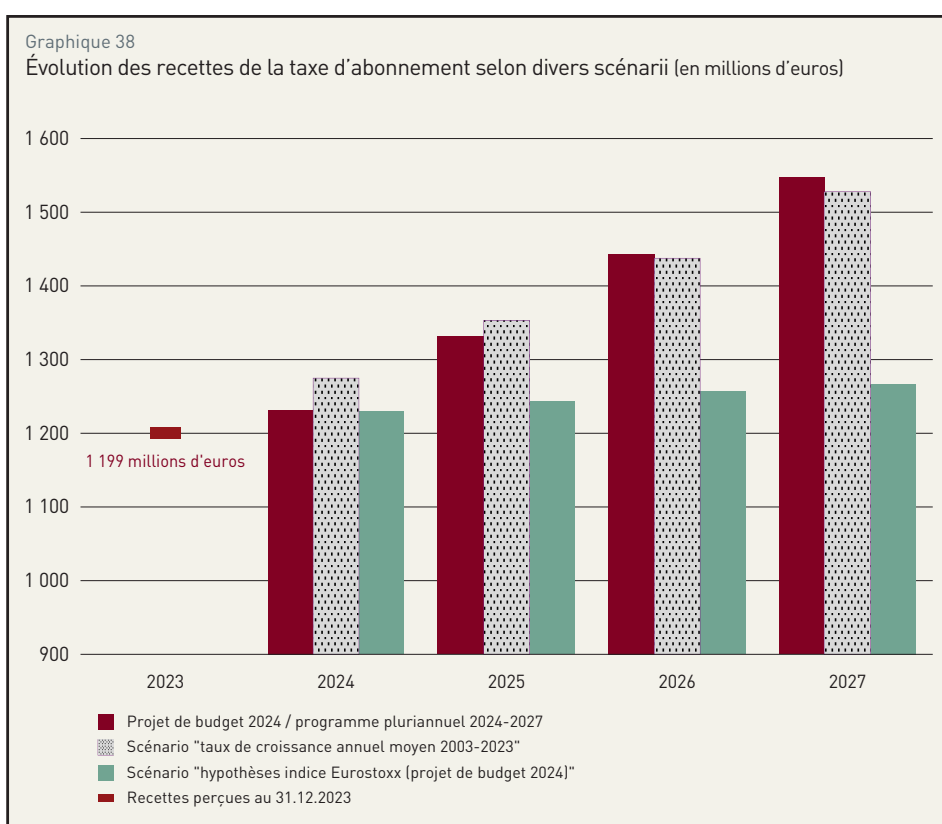
Remarque: Les recettes « projetées » représentent les recettes telles que prévues dans les budgets de l'Etat votés pour l'année correspondante. Les erreurs de prévision correspondent aux recettes réalisées moins les recettes projetées. Une erreur de prévision positive reflète une sous-estimation tandis qu'une erreur de prévision négative reflète une surestimation dans le budget. Les recettes « estimées » correspondent aux recettes telles qu'estimées par la BCL pour l'année 2024, sur la base de l'évolution de la valeur nette d'inventaire des fonds d'investissement observée jusqu'en février 2024.
Sources : ministère des Finances, Legilux, projet de budget 2024, calculs BCL

186 Cette part apparaît, à première vue, très élevée et pourrait, en partie, s'expliquer par la hausse des marchés financiers à la fin de l'année 2023. Cependant, le montant des recettes de la taxe d'abonnement perçu au cours du premier mois d'un trimestre est en général comparativement plus élevé que celui perçu au cours des deuxième et troisième mois d'un trimestre. À titre d'illustration, en 2023, les recettes de la taxe d'abonnement collectées au cours des mois de janvier, avril, juillet et octobre ont représenté en moyenne 92 % du total des recettes enregistrées au cours du trimestre respectif, les 8 % restants ayant été enregistrés au cours des deuxième et troisième mois de chaque trimestre. Cela s'explique par le fait que la déclaration et le paiement de la taxe d'abonnement se font normalement avant le 20^e jour suivant la fin de chaque trimestre, c'est-à-dire avant le 20 janvier, le 20 avril, le 20 juillet et le 20 octobre.

187 Les recettes « estimées » (1 225 millions d'euros) correspondent aux recettes estimées par la BCL en tenant compte des recettes perçues au 29 février 2024 et de la valeur nette d'inventaire des fonds d'investissement observée à l'issue du mois de février 2024. On suppose en outre un ratio d'encaissement identique à celui observé au cours des trimestres précédents et une répartition des recettes de la taxe d'abonnement (entre les différents assujettis) identique à celle enregistrée en 2023. Le ratio d'encaissement indique la valeur d'inventaire nécessaire pour encaisser 1 euro de recettes au titre de la taxe d'abonnement. Il est calculé en rapportant les actifs nets sous gestion aux recettes de la taxe d'abonnement.

On constate que le montant de la taxe d'abonnement projeté dans le projet de budget 2024 pour l'année 2024, soit 1 231 millions d'euros, est proche du montant qui pourrait être inféré des hypothèses relatives à l'indice boursier Eurostoxx, telles qu'admises dans le projet de budget 2024¹⁸⁸.

Pour ce qui est des années 2025 à 2027, le programme pluriannuel prévoit un rebond de la progression de la taxe d'abonnement à 7,9 % en moyenne chaque année. Si un tel scénario semble réaliste eu égard au taux de croissance moyen observé sur la période couvrant les années 2003-2023 (soit 6,2 % l'an)¹⁸⁹, la prise en compte des hypothèses exogènes en matière d'évolution de l'indice boursier contenues dans les documents parlementaires impliquerait, toutes choses égales par ailleurs, des recettes plus basses que celles prévues pour les années 2025-2027 (barres vertes sur le graphique 38)¹⁹⁰.



En comparaison avec la LPFP 2022-2026, les projections de recettes de la taxe d'abonnement pour les années 2024-2026 ont été révisées à la baisse de 46 millions en 2024 et à la hausse de respectivement 5 millions en 2025 et 70 millions en 2026.

Au final, les projections pour les années 2024 à 2027 en matière de recettes de la taxe d'abonnement sont assez proches des tendances historiques mais pèchent par leur manque de cohérence avec les hypothèses exogènes sous-jacentes (sur la base desquelles ces recettes seraient en moyenne plus basses sur les années 2025-2027).

Sources : CSSF, ministère des Finances, projet de budget 2024, programmation pluriannuelle 2024-2027, calculs BCL

188 La hausse de 13 % de l'indice boursier Eurostoxx en 2023 (telle qu'observée) suivie d'une baisse de 1 % en 2024 (telle qu'admise dans le projet de budget 2024), impliqueraient, *prima facie* et toutes choses égales par ailleurs, une augmentation des recettes de la taxe d'abonnement en 2023 (par rapport à l'année 2022) et une légère diminution (et non une hausse) en 2024. Or, les recettes encaissées au cours d'une année A (2024 par exemple) sont déterminées sur base de la VNI portant sur la période allant du quatrième trimestre de l'année A-1 (2023) aux troisième trimestre de l'année A (2024). Compte tenu de cet effet de décalage d'un trimestre, les recettes perçues au titre de la taxe d'abonnement au cours d'une année ne dépendent pas uniquement de l'évolution moyenne de la VNI (et de l'indice boursier Eurostoxx) au cours de cette année, mais partiellement aussi de leur évolution au cours de l'année précédente. La BCL a tenu compte de cet effet de décalage dans ses estimations et dans l'élaboration des scénarii alternatifs présentés ici.

189 Ce taux de croissance annuel moyen tient compte de la hausse tendancielle du ratio d'encaissement au cours des dernières années.

190 Selon ces hypothèses, l'indice boursier Eurostoxx augmenterait de 1,3 % en moyenne chaque année au cours de la période 2025-2027.

2.5.5. TVA

Le graphique suivant présente les évolutions des recettes de TVA depuis 2005. Hors commerce électronique (barres bleues), la croissance annuelle des recettes de TVA a été de 9,1 % en moyenne sur la période 2005-2014. Ensuite, la hausse importante des recettes de TVA hors commerce électronique enregistrée en 2015 s'est expliquée par le relèvement de 2 p.p. de tous les taux de TVA, à l'exception du taux super réduit de 3 %. Sur la période 2016-2019, ces recettes de TVA ont progressé de 7,9 % en moyenne avant de reculer de 2,3 % en 2020. Après deux années de forte croissance (+18 % en 2021 et +12 % en 2022), les recettes de TVA ont peu évolué l'année suivante pour de multiples raisons exposées ci-après.

Selon les données disponibles pour l'ensemble de l'année 2023, les recettes de TVA se sont élevées à 5 102 millions d'euros, soit 6 % du PIB et 20 % des recettes de l'État. Elles se sont quasiment stabilisées par rapport à 2022 (+ 4 millions d'euros). Ce montant est en outre de 276 millions d'euros (soit 0,3 % du PIB de 2023) ou de 5 % inférieur au montant inscrit au budget 2023 (5 378 millions d'euros).

Plusieurs facteurs ont contribué à cette atonie des recettes de TVA en 2023. Il s'agit du contexte macroéconomique moins favorable, marqué par le recul de l'activité économique au Luxembourg, notamment dans la branche de la construction. Il s'agit aussi de la nette diminution des recettes de TVA portant sur la vente de carburants (-96 millions par rapport à 2022) ; d'une moindre progression des prix de l'énergie¹⁹¹ ; et, d'une nouvelle progression de 5 % des remboursements de TVA¹⁹² qui ont pesé sur les recettes.

D'autres facteurs ont finalement eu une incidence plus positive qu'attendu - en octobre 2022 - sur les recettes. Il s'agit de la consommation privée qui est restée robuste dans le contexte de la résilience du marché du travail¹⁹³ et qui a évolué plus favorablement que ce qui était prévu dans le budget 2023¹⁹⁴ ; de la réduction d'un point de pourcentage de certains taux de TVA¹⁹⁵ - dont le coût, initialement (sur)estimé à 358 millions d'euros par le gouvernement ne se serait finalement élevé qu'à 216 millions d'euros¹⁹⁶ ; et, de l'effondrement du nombre des transactions immobilières et des travaux de rénovation et de construction de logements directement facturés au taux super réduit de 3 % qui a corollairement induit une érosion des dépenses fiscales liées à la TVA logement¹⁹⁷.

191 Pour rappel, les recettes de TVA de l'année 2022 avaient été favorablement soutenues par l'inflation élevée des prix de l'énergie qui avait engendré un surplus de recettes de TVA. Les recettes de TVA issues des ventes d'électricité et de gaz avaient atteint un montant comparativement très élevé. Voir le Rapport explicatif pour la COFIBU du 19 octobre 2022 (dans le cadre du Projet de Budget 2023). Dans sa documentation pour le projet de budget 2024, l'AED n'a pas fourni une actualisation de ces montants pour l'année 2023.

192 Le montant total des remboursements de TVA s'est établi à 1 829 millions d'euros en 2023, soit 43 millions de plus qu'en en 2020, année de la pandémie.

193 La consommation privée en nominal (en volume) des ménages résidents a progressé de 7,5 % (4,1 %) en 2023 par rapport à 2022. Les détails sur la consommation des non-résidents sur le territoire n'ont pas encore été publiés.

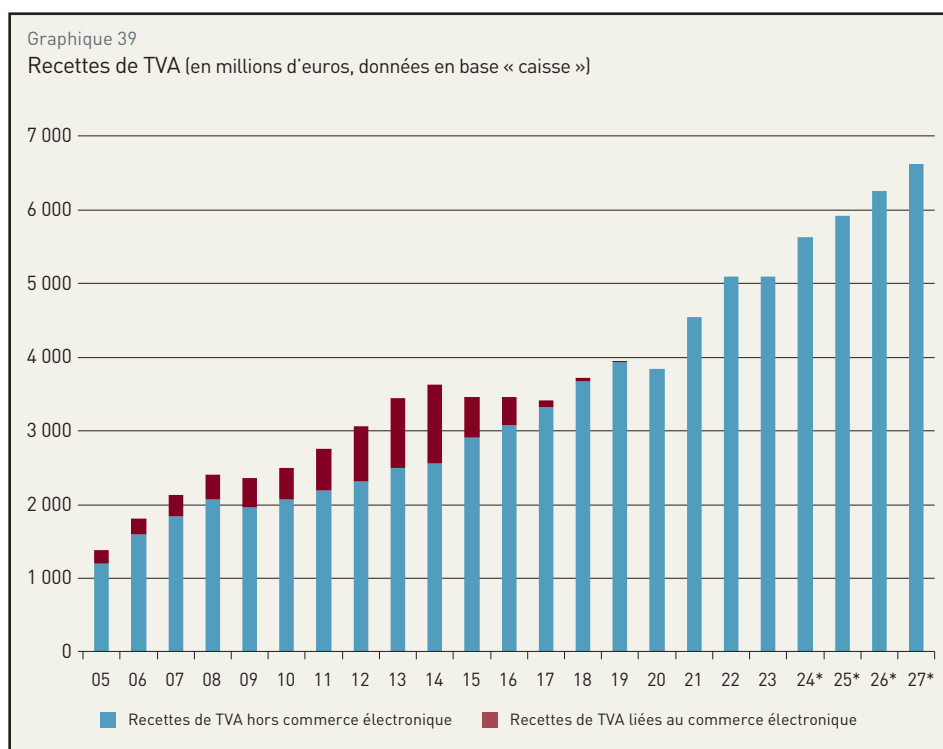
194 Les documents relatifs au budget 2023 tablaient sur une hausse de 5,4 % des dépenses nominales de consommation privées en 2023.

195 Dans le cadre de la Tripartite (« Solidariteitspak 2.0 »), le gouvernement avait instauré pour l'année 2023 une série de mesures. Elles prévoyaient une baisse temporaire du taux de TVA normal de 17 % à 16 %, du taux intermédiaire de 14 % à 13 % et du taux réduit de 8 % à 7 % ; le taux super réduit de 3 % restant inchangé. Les mesures incluait le transfuge permanent, à partir du 1^{er} janvier 2023, de certains biens et services du taux normal en vigueur vers un taux réduit : l'application du taux réduit de TVA de 8 %, abaissé temporairement à 7 % en 2023, à la réparation d'appareils ménagers, ainsi qu'à la vente, location et réparation de bicyclettes (y compris vélos électriques) ; et, l'application du taux super réduit de TVA de 3 % à la livraison de panneaux solaires et leur installation sur certains immeubles.

196 Voir la documentation du ministère des Finances relative à la situation budgétaire au 31 décembre 2023, page 5.

197 Ces dépenses fiscales se sont établies à 126 millions d'euros en 2023 (niveau le plus faible observé depuis 2003), soit une baisse de 92 millions d'euros ou de 42 % par rapport au montant de 2022 (218 millions d'euros).

Au total, l'ensemble de ces facteurs a, *toutes choses égales par ailleurs*, eu une incidence plus négative sur les recettes de TVA en 2023 que cela n'avait encore été estimé dans le budget précédent.



Sources : Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA, projet de budget pluriannuel 2023-2027 (*), calculs BCL

progression ralentirait de 7,8 % en 2023 selon les données disponibles de la comptabilité nationale à 4,9 % en 2024¹⁹⁸. Ce dernier taux implique une élasticité implicite de 2,1¹⁹⁹ avec le montant des recettes qui est attendu en 2024, soit une élasticité légèrement plus élevée que celle observée en moyenne entre 2010 et 2019²⁰⁰. Dans ces conditions, la prévision des recettes de TVA pour 2024, malgré le fort rebond, apparaît relativement compatible avec la prévision des dépenses de consommation.

Concernant la période 2025-2027, les progressions des recettes de TVA s'établissent, selon la documentation budgétaire, à 5,3 % en 2025, 5,7 % en 2026 et 5,8 % en 2027. Les documents budgétaires ne fournissent pas d'informations sur les taux de croissance relatifs à la consommation privée.

Les taux de progression des recettes de TVA anticipés pour les années 2025 à 2027 contenus dans la programmation pluriannuelle sont inférieurs à la valeur moyenne observée entre 2010 et 2019 (soit 6,7 %) et de ce fait ces projections apparaissent prudentes et plausibles.

En comparaison avec la LPFP 2022-2026, les projections de recettes de TVA pour les années 2024-2026 ont été révisées à la baisse de 66 millions en 2024 et à la hausse de respectivement 10 millions en 2025 et 85 millions en 2026.

198 Le projet de plan budgétaire intègre des prévisions de croissance de la consommation privée en termes réels (voir page 19) et le déflateur de la consommation privée (voir page 8).

199 $2,1 = (10,2/4,9)$, soit le rapport entre le taux de croissance de la TVA et le taux de croissance de la consommation privée.

200 En moyenne, l'élasticité implicite est de 1,9 depuis 2010 (TVA hors commerce électronique). Les recettes de TVA dépendent aussi de la consommation des non-résidents et des dépenses des professionnels qui ne sont pas incluses dans la consommation privée, d'où une élasticité implicite plutôt élevée.

2.2.6. Les recettes en provenance des participations de l'État

Le projet de budget 2024 prévoit un total de 338 millions d'euros de recettes provenant des participations de l'État dans le capital des sociétés de droit privé et d'établissements publics (voir le tableau 26), en hausse de 34 % par rapport au montant encaissé en 2023. Selon les chiffres prévisionnels du projet de budget 2024, le montant encaissé en 2023 serait d'environ 253 millions d'euros et donc supérieur au montant inscrit au budget 2023 (232 millions d'euros). Il est cependant regrettable que la LPFP 2023-2027 ne fait plus de distinction entre les dividendes provenant des participations dans le capital de sociétés de droit privé et la part de l'État dans le bénéfice des établissements publics (BCEE, ILR et Post) comme c'était le cas jusque l'année dernière.

Tableau 26 :

Recettes provenant des participations de l'État dans le capital des établissements publics et des sociétés de droit privé
(en millions d'euros, resp. en % du PIB nominal)

	BUDGET	COMPTE GÉNÉRAL	COMPTE GÉNÉRAL (EN % DU PIB)
2015	186	201	0,4
2016	186	205	0,4
2017	190	224	0,4
2018	198	192	0,3
2019	203	213	0,3
2020	208	61	0,1
2021	161	271	0,4
2022*	186	198	0,4
2023*	232	253	0,3
2024**	338		
2025***	348		
2026***	362		
2027***	373		

Note : * provisoire, ** projet de budget, *** prévision.

Sources : projet de budget 2024 et projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027

Le tableau 27 présente la répartition des recettes provenant des participations de l'État dans le capital des établissements publics et des sociétés de droit privé, dont la plupart ont augmenté. En 2023, selon le compte prévisionnel, le montant des recettes aurait rebondi d'environ 55 millions d'euros par rapport à son niveau de 2022. Toutefois, par rapport à son niveau de 2021, les recettes provenant des participations de l'État auraient légèrement diminué de 17 millions d'euros.

La hausse des recettes s'explique principalement par une augmentation des dividendes versés par les établissements bancaires BCEE, BGL et BNP Paribas S.A. et Banque Internationale à Luxembourg S.A., mais également par une augmentation des dividendes versés par d'autres sociétés de droit privé (ArcelorMittal, Cargolux, Orbital Ventures et la Société de la Bourse de Luxembourg S.A.).

Tableau 27 :

Répartition des recettes provenant des participations de l'État dans le capital des établissements publics et des sociétés de droit privé

	2021	2022		2023	
	EN MILLIONS D'EUROS	EN MILLIONS D'EUROS	EN % DU TOTAL	EN MILLIONS D'EUROS	EN % DU TOTAL
Établissements publics	97,62	41,98	21,2	62,25	24,6
dont :					
Banque et Caisse d'Épargne de l'État (BCEE)	80,00	40,00	20,2	60,00	23,7
Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR)	3,62	1,98	1,0	2,25	0,9
POST Luxembourg	14,00	0,00	0,0	0,00	0,0
dont :					
Sociétés en droit privé	173,17	155,97	78,8	191,20	75,4
dont :					
APERAM S.A.	0,79	0,90	0,5	0,90	0,4
ArcelorMittal S.A.	3,19	4,68	2,4	5,28	2,1
BGL et BNP Paribas S.A.	144,40	114,22	57,7	136,39	53,8
Banque Internationale à Luxembourg (BIL) S.A.	0,00	1,81	0,9	6,00	2,4
Cargolux Airlines International S.A.	6,90	15,82	8,0	22,75	9,0
Creos Luxembourg S.A.	0,45	0,45	0,2	0,45	0,2
Cruchterhombusch S.A.	0,00	0,02	0,0	0,02	0,0
ENCEVO S.A. (anc. ENOVOS)	2,58	0,00	0,0	0,00	0,0
Energieagence (anc. Agence de l'Énergie)	0,00	0,00	0,0	0,00	0,0
Luxair S.A.	0,00	0,00	0,0	0,00	0,0
Lux-Development S.A.	0,00	0,00	0,0	0,00	0,0
Master Leaseco S.A.	0,04	0,04	0,0	0,04	0,0
Orbital Ventures S.C.A.	0,02	0,00	0,0	0,51	0,2
Paul Wurth S.A.	0,11	0,00	0,0	0,00	0,0
SES Global S.A.	13,09	15,95	8,1	15,95	6,3
SNCA	0,00	0,00	0,0	0,00	0,0
SNCH	0,00	0,00	0,0	0,00	0,0
SNHBM	0,00	0,00	0,0	0,00	0,0
Société de l'Aéroport de Luxembourg S.A.	0,00	0,00	0,0	0,00	0,0
Société de la Bourse de Luxembourg S.A.	0,70	1,20	0,6	2,00	0,8
Société Électrique de l'Our (SEO) S.A.	0,81	0,81	0,4	0,81	0,3
Société du Port de Mertert S.A.	0,01	0,01	0,0	0,01	0,0
Warehouses Service Agency W.S.A. S.A.R.L.	0,07	0,07	0,0	0,07	0,0
Total	270,79	197,95	100,0	253,44	100,0

Source : Ministère des Finances

Il serait souhaitable, en vertu du principe de transparence, que la répartition des recettes soit publiée de manière régulière dans le projet de budget de l'État, comme ce fut le cas auparavant, par exemple dans le projet de budget 2012.

Une réflexion générale, aussi bien économique qu'institutionnelle, est de mise au sujet de la politique et de la gestion des participations de l'État (y compris les participations détenues par les établissements publics financiers ou autres), qui constituent un élément important du patrimoine financier public. Une telle réflexion devrait s'opérer avec le souci de l'intérêt général à moyen et long terme, en prenant en compte l'intérêt des sociétés concernées et non pas des intérêts particuliers. Il convient en outre d'éviter toute éventualité de conflits d'intérêt.

2.3. L'ANALYSE DÉTAILLÉE DES DÉPENSES

Cette partie analyse, d'une part, les dépenses directes des administrations publiques (données SEC2010) et, d'autre part, les dépenses fiscales (données en base caisse).

2.3.1. Les dépenses directes

Cette partie vise à analyser, sur la base des données disponibles, les niveaux et la structure des dépenses des administrations publiques. Ces dépenses constituent le moyen de mettre en œuvre les objectifs du gouvernement ainsi que les fonctions régaliennes telles que la justice, les infrastructures publiques, etc.

L'analyse des dépenses directes aborde successivement les dépenses totales des administrations publiques, la décomposition des dépenses suivant la classification économique et la décomposition des dépenses suivant la classification fonctionnelle. La première classification permet d'identifier l'origine économique des dépenses (frais de fonctionnement, transferts et investissements), tandis que la deuxième permet d'appréhender les domaines dans lesquels l'État intervient (santé, sécurité, etc.). La dernière section de cette partie met en exergue les défis potentiels auxquels les dépenses publiques luxembourgeoises pourront être confrontées dans un avenir proche.

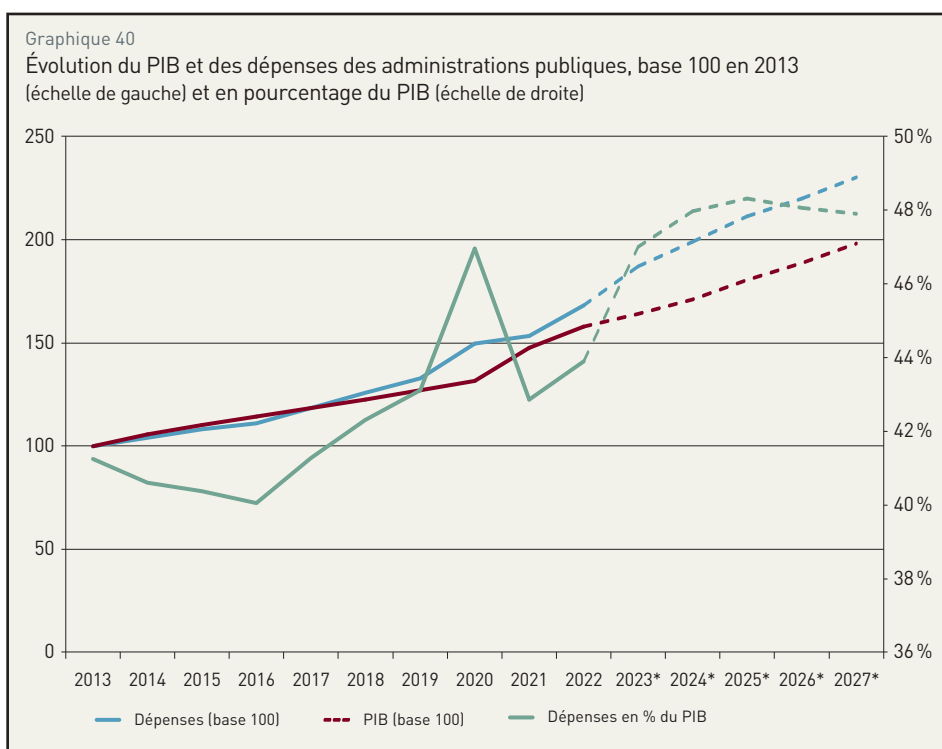
Le graphique suivant montre la hausse tendancielle des dépenses publiques enregistrée de 2013 à 2022. Les dépenses des administrations publiques se sont accrues à un rythme annuel moyen de 5,8 % au cours de la période 2013-2022, alors que le PIB nominal a progressé en moyenne de 5,3 % par an. Exprimées en pourcentage du PIB, les dépenses publiques ont donc progressé. Elles ont néanmoins connu une tendance à la baisse entre 2013 (41,2 % du PIB) et 2016 (40 % du PIB). Entre 2017 et 2019, le ratio a de nouveau augmenté en raison d'un taux de croissance des dépenses supérieur au taux de croissance du PIB. En 2019, il s'établissait à 43,1 % du PIB.

L'année 2020 a été marquée par la crise sanitaire liée au COVID-19 dont les répercussions économiques ont été importantes. Ainsi, les dépenses publiques ont augmenté de 12,6 % par rapport à 2019 pour atteindre 47 % du PIB en 2020. Cette hausse importante du ratio des dépenses est due, entre autres, aux mesures prises afin de faire face aux conséquences négatives engendrées par la crise sanitaire et économique. Les dépenses supplémentaires s'élevaient à environ 1,7 milliard d'euros, soit 2,6 % du PIB. De ce fait, les dépenses en termes nominaux ont crû beaucoup plus rapidement que le PIB nominal (3,4 %), ce qui a engendré une forte hausse du ratio.

En 2021, l'arrêt progressif des mesures liées au COVID-19 et l'amélioration du contexte économique ont permis au ratio de dépenses de baisser et de s'établir à 42,9 % du PIB. Le taux de croissance des dépenses (+2,4 %), influencé par un effet de base important en 2020, était largement inférieur au taux de croissance du PIB nominal (+12,1 %).

En 2022, la crise énergétique, conséquence de la guerre injustifiée menée par la Russie contre l'Ukraine, a fait rebondir le taux de croissance des dépenses à 9,7 %, alors que le PIB nominal a connu un taux de croissance de 7,1 %. Le ratio des dépenses a ainsi progressé de 1 p.p. pour s'établir à 43,9 % du PIB. Cette hausse est liée entre autres aux mesures de soutien aux ménages et aux entreprises impactés par cette crise, qui sont comptabilisées principalement sous forme de subventions et de transferts courants.

Selon les documents budgétaires, les dépenses totales auraient progressé de 11,4 % en 2023, soit un taux de croissance supérieur à celui du PIB nominal (+4,0 %) et au taux de croissance moyen des dépenses observé au cours de la période 2013-2022 (5,8 %). Les dépenses se seraient établies ainsi à 47 % du PIB en 2023, soit une hausse de 3,1 p.p. par rapport à 2022. Cette progression trouve sa source dans plusieurs facteurs : premièrement, les mesures prises dans les différents paquets (les trois « Solidaritétspak ») mis en œuvre pour contrer les effets de la hausse des prix énergétiques ont exercé une pression à la hausse sur les dépenses en 2023. Les dépenses supplémentaires s'élevaient à environ 620 millions d'euros, soit 0,8 % du PIB. Deuxièmement, l'indexation automatique des salaires ainsi que l'indexation de nombreuses dépenses (prestations sociales, ...) ont également contribué à la dynamique de ces dernières. Enfin, le Luxembourg a payé une contribution additionnelle de 247 millions d'euros (soit 0,3 % du PIB) au budget de l'UE suite à la réévaluation à la hausse de son RNB durant la période 2010-2022.



En 2024, les dépenses continueraient à augmenter de +6,4 % et le ratio des dépenses s'élèverait à 48 %. Cette progression serait due d'une part, aux mesures discrétionnaires additionnelles inscrites dans le projet de budget 2024²⁰¹ et d'autre part à l'extension en 2024 de certaines mesures déjà mises en œuvre en 2023²⁰².

Note : * estimation pour 2023 et projections pour 2024-2027 issues de la programmation pluriannuelle.
Sources : STATEC, programmation pluriannuelle 2023-2027, calculs BCL

201 Le projet de plan budgétaire qui a été envoyé à la Commission européenne le 6 mars 2024 détaille ces mesures portant sur les dépenses. L'impact budgétaire est estimé à 306 millions d'euros (soit 0,4 % du PIB).

202 Mesures regroupées dans le paquet « Solidaritétspak 3.0 » qui englobent notamment les subventions liées au plafonnement des prix du gaz et à la stabilisation des prix de l'électricité ainsi que les transferts courants liés aux aides aux entreprises.

En 2025, malgré l'arrêt des mesures liées à la crise énergétique fin 2024, le ratio des dépenses augmenterait encore légèrement de 48,0 % à 48,3 % du PIB, la croissance des dépenses (+6,1 %) étant supérieure à celle du PIB nominal (+5,4 %). Des mesures mises en place en 2023 et 2024²⁰³ auront un impact budgétaire permanent à la hausse sur les dépenses à hauteur de 92 millions d'euros (soit 0,1 % du PIB).

Le ratio des dépenses s'établirait dès lors à un niveau historiquement élevé (48,3 % du PIB).

Finalement, en 2026 et 2027, les dépenses augmenteraient en moyenne de 4,4 % par an. Cette progression serait inférieure à celle du PIB nominal (+4,8 %), ce qui expliquerait la légère baisse du ratio des dépenses en pourcentage du PIB de 48,3 % en 2025 à 48,1 % en 2026 et puis à 47,9 % en 2027. Les taux de croissance projetés pour 2026 et 2027 seraient non seulement nettement inférieurs à la moyenne observée entre 2013 et 2022 (5,8 %) mais n'ont été observés dans le passé qu'en de rares circonstances²⁰⁴. Par conséquent, on peut s'interroger sur la plausibilité de taux de croissance des dépenses si faibles notamment en vue des défis futurs (vieillesse de la population, transition digitale et énergétique, ...) auxquels le Luxembourg devra faire face.

Il convient de mettre en évidence que de tels niveaux concernant le ratio des dépenses n'ont jamais été observés auparavant, ni pendant la crise financière de 2008-2009, ni pendant la crise sanitaire du COVID-19. Ces niveaux sont d'autant plus élevés que les dépenses additionnelles pour contrer les incidences des différentes crises ne seront plus d'application à partir de 2025 et que dès lors, on aurait donc pu s'attendre à un recul du ratio dès 2025.

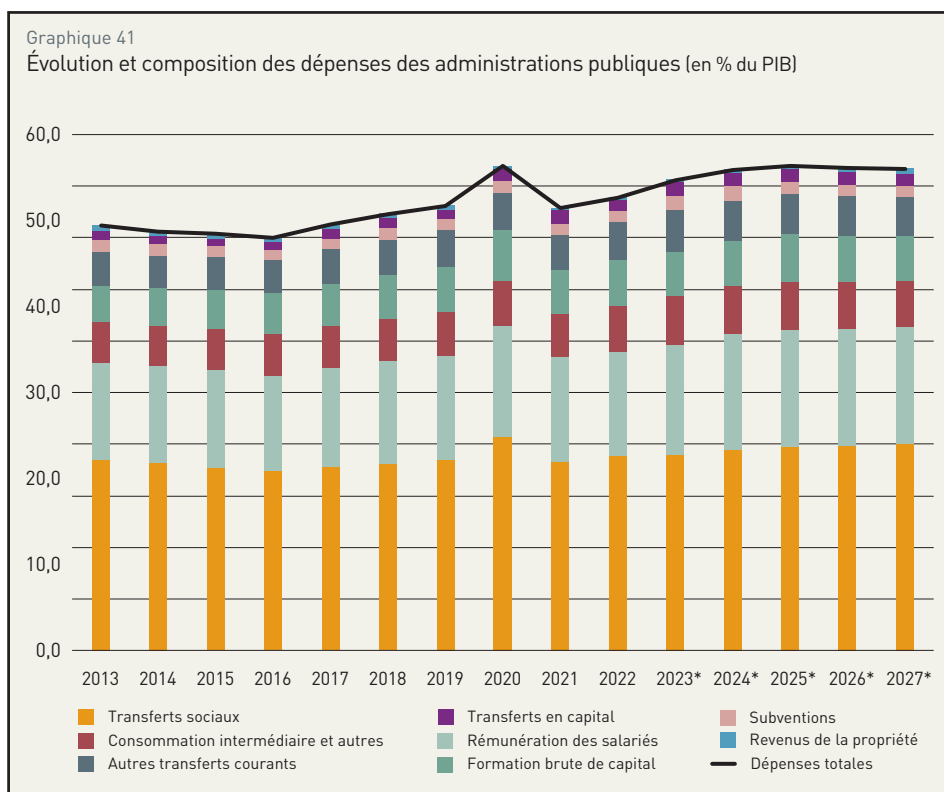
Bien que les taux de croissance des dépenses resteraient contenus vers la fin de l'horizon de projection, il serait néanmoins souhaitable de faire baisser le ratio des dépenses dans un futur proche de manière à se créer une marge de manœuvre qui permettra d'absorber une éventuelle hausse du ratio en cas de périodes de crises futures. Dans ce contexte, il est dès lors logique que le gouvernement ait annoncé sa volonté à agir dans ce sens. Toutefois, aucune mesure détaillée ni encore moins une quelconque ampleur concernant ce freinage n'ont été annoncées. Etant donné les niveaux élevés du ratio des dépenses, on peut aussi s'interroger si le freinage des dépenses est déjà intégré dans les projections de la LPFP 2023-2027 ou si le gouvernement compte annoncer de nouvelles mesures prochainement.

203 Il s'agit de l'accord salarial dans la fonction publique du 9 décembre 2022 (impact de 72 millions d'euros) et le crédit d'impôt CO₂ (impact de 20 millions d'euros).

204 Des taux de croissance des dépenses inférieurs à 4,4 % ont été observés notamment en 2006 et 2011. Ensuite, les taux de croissance étaient en-dessous de 4 % durant les années 2014-2016, période pendant laquelle le solde des administrations publiques s'est nettement amélioré. En 2021, le taux de croissance a atteint 2,4 %, ce qui est dû à l'effet de base important de l'année 2020.

2.3.1.1. Décomposition des dépenses suivant la classification économique

Le graphique suivant indique la répartition des dépenses publiques par catégories économiques en pourcentage du PIB. Toutes les dépenses n'ont pas le même effet sur la croissance économique au cours de l'année durant laquelle ces dépenses ont lieu (multiplicateurs des dépenses différents), ainsi que sur le potentiel de croissance de l'économie, auquel les dépenses d'investissement contribuent davantage que les dépenses courantes.



Note : * estimation pour 2023 et projections pour 2024-2027 issues de la programmation pluriannuelle.
Sources : STATEC. programmation pluriannuelle 2023-2027. calculs BCL

Le graphique 41 indique que, le ratio des dépenses a augmenté d'environ 2,6 p.p. au cours de la période 2013-2022. Les transferts sociaux représentaient la catégorie de dépenses la plus importante (43 % des dépenses totales en 2022, soit 18,8 % du PIB). Les rémunérations du personnel constituaient la deuxième dépense par ordre d'importance (23 % en 2022, soit 10,2 % du PIB), suivie par la formation brute de capital (10 % en 2022 ou 4,3 % du PIB) et la consommation intermédiaire (10 % en 2022 ou 4,5 % du PIB). Selon la programmation pluriannuelle 2023-2027, cette répartition resterait relativement stable sur l'horizon de projection.

Par leur ampleur, les transferts sociaux constituent un important déterminant de l'évolution des dépenses des administrations publiques. En 2022, les transferts sociaux ont augmenté de 10,3 %

par rapport à 2021. La dynamique des transferts sociaux en 2022 s'explique entre autres par une hausse des prestations de santé, des prestations familiales (notamment le congé parental²⁰⁵) et des dépenses pour les pensions (voir aussi la partie 2.3.1.2 sur la classification fonctionnelle des dépenses ci-dessous). De plus, l'indexation des prestations sociales en espèces a également contribué à cette croissance.

En 2023, les dépenses relatives aux transferts sociaux auraient augmenté de 8,2 %. Cette progression serait supérieure au taux de croissance annuel moyen sur la période 2013-2022 (+5,7 %) et s'expliquerait entre autres par l'impact des trois indexations des transferts sociaux ayant eu lieu en 2023, notamment sur les prestations familiales et les pensions.

205 Les dépenses pour congé parental ont augmenté de 16,3 % en 2022 selon le rapport d'activité de la Caisse pour l'avenir des enfants.

La progression des transferts sociaux serait freinée légèrement en 2024 avec un taux de croissance de 6,9 %. Au cours de la période 2025-2027, la dynamique de croissance baisserait. Le taux de croissance annuel moyen des transferts sociaux sur cette période (5,9 %) serait cependant supérieur à celui du PIB nominal (5,0 %) et proche du taux de croissance annuel moyen observé sur la période 2013-2022 (5,7 %).

Le ratio des transferts sociaux est estimé à 19,6 % du PIB en 2023 et continuerait à progresser tout au long de l'horizon de projection. Sur base des estimations incluses dans la programmation pluriannuelle, la hausse totale du ratio des transferts sociaux s'élèverait à 1,8 p.p. entre 2022 et 2027, ce qui correspond à presque la moitié de la hausse du ratio des dépenses publiques au cours de cette même période (+4 p.p.).

Les rémunérations du personnel ont augmenté de 7,5 % en 2022, ce qui est supérieur au taux de croissance moyen observé sur la période 2013-2022 (6 %) sous l'impact notamment de la progression de l'échelle mobile de salaires et de l'évolution de l'emploi (+3,9 %). En 2023 et 2024, les dépenses de rémunération progresseraient à un rythme plus soutenu (+12,4 % en 2023 et +8,8 % en 2024), ce qui s'explique entre autres par l'indexation des salaires²⁰⁶. De même, suite à un accord salarial dans la fonction publique, une prime unique a été introduite en 2023 qui a été transformée en une augmentation linéaire du point indiciaire de 1,95 % à partir du 1^{er} janvier 2024. Au cours de la période 2025-2027, les dépenses de rémunération progresseraient à un taux de 5,2 % par an, taux inférieur au taux de croissance moyen observé durant la dernière décennie, mais néanmoins quelque peu supérieur au taux de croissance moyen du PIB nominal sur la période (5 % par an). Ce « freinage » dans la dynamique des rémunérations du personnel serait attribué à divers facteurs, dont une progression moins rapide de l'échelle mobile des salaires qui prévoit, selon les projections à moyen terme du STATEC, trois indexations entre 2024-2027. En termes de pourcentage du PIB, les rémunérations du personnel augmenteraient au cours de la période 2022-2027 de 1,4 p.p. pour s'établir à 11,6 % du PIB en 2027.

Dans le contexte de hausse des dépenses, le gouvernement a annoncé son intention de freiner les dépenses de fonctionnement des administrations publiques²⁰⁷. Cette catégorie de dépenses concerne surtout, en sus des rémunérations des salariés (voir ci-dessus), la consommation intermédiaire. Entre 2010 et 2018, la consommation intermédiaire a connu une certaine stabilité avec un ratio oscillant aux alentours de 4,0 % du PIB. Entre 2019 et 2022, une tendance à la hausse a été observée, le ratio passant de 4,3 % en 2019 à 4,5 % du PIB en 2022. En 2023 et 2024, les dépenses de fonctionnement continueraient à augmenter de 10,9 % et de 6 % respectivement pour passer de 4,8 % du PIB en 2023 à 4,9 % en 2024. Sur les années 2025-2027, le taux de croissance serait ramené en moyenne à 3,3 %, ce qui serait inférieur à la moyenne de 6,2 % observée pendant la dernière décennie (2013-2022). En pourcentage du PIB, la consommation intermédiaire baisserait légèrement vers la fin de l'horizon de projection, de 4,8 % en 2025 à 4,6 % en 2027, mais resterait toutefois à des niveaux supérieurs à ceux enregistrés durant la décennie précédant la crise énergétique.

Les investissements constituent une catégorie de dépenses qui méritent d'être analysées en raison de l'impact positif qu'ils peuvent avoir sur la croissance potentielle. Le tableau ci-après reprend l'évolution prévue des investissements directs (formation brute de capital) et indirects (transferts en capital) telle que mentionnée dans les documents budgétaires.

206 Le chiffre pour 2023 prend en compte les trois indexations déclenchées au cours de cette année. Pour 2024, le projet de budget prévoit une indexation des salaires.

207 Le Ministre des Finances a annoncé le 6 mars 2024 dans son discours sur la présentation du projet de budget 2024 que la progression des frais de fonctionnement serait plus faible sur l'horizon de projection, comparée aux observations passées.

Tableau 28 :

Investissements directs et indirects des administrations publiques
 (en millions d'euros, en taux de croissance et en pourcentage du PIB)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Programmation pluriannuelle 2023-2027									
Investissements directs (1)	2 571	3 026	2 962	3 285	3 669	3 765	4 198	4 233	4 314
Investissements indirects (2)	595	783	967	846	1 041	1 140	1 176	1 171	1 202
Total (3)	3 166	3 809	3 929	4 131	4 710	4 905	5 374	5 404	5 516
Taux de croissance		20,3 %	3,1 %	5,2 %	14,0 %	4,1 %	9,6 %	0,6 %	2,1 %
Total (hors avion et satellite militaires) (4)	3 166	3 612	3 929	4 131	4 710	4 905	5 154	5 404	5 516
Taux de croissance (hors avion et satellite militaires)		14,1 %	8,8 %	5,2 %	14,0 %	4,1 %	5,1 %	4,8 %	2,1 %
en % du PIB	5,1 %	5,9 %	5,4 %	5,3 %	5,8 %	5,8 %	6,1 %	5,8 %	5,7 %
en % du PIB (hors avion et satellite militaires)	5,1 %	5,6 %	5,4 %	5,3 %	5,8 %	5,8 %	5,8 %	5,8 %	5,7 %
Programmation pluriannuelle 2022-2026									
Total (5)	3 166	3 809	3 929	4 324	5 008	5 049	5 087	5 008	
Total (hors avion et satellite militaires) (6)	3 166	3 612	3 929	4 324	4 788	5 049	5 087	5 008	
Différence (3)-(5)	0	0	0	-193	-298	-144	287	396	
Différence (4)-(6)	0	0	0	-193	-78	-144	67	396	-

Sources : programmations pluriannuelles 2022-2026 et 2023-2027, calculs BCL

Le tableau 28 reprend aussi des séries ajustées pour les dépenses exceptionnelles que sont les acquisitions de l'avion (en 2020) et le satellite (en 2025) militaires²⁰⁸.

En 2022, les investissements directs se sont élevés à 3 285 millions d'euros et les investissements indirects à 846 millions d'euros, soit un total de 4 131 millions d'euros. Ils se sont accrus de 5,2 % par rapport à 2021²⁰⁹. Ce taux de croissance est supérieur au taux de croissance annuel moyen enregistré durant la décennie précédant la crise liée au COVID-19 (4,1 % sur la période 2010-2019). Les investissements totaux sont néanmoins inférieurs à concurrence de 193 millions d'euros (ou 0,2 % du PIB) à ceux prévus en automne 2022 (dans la programmation pluriannuelle 2022-2026) pour 2022.

Selon la programmation pluriannuelle 2023-2027, les investissements totaux se chiffraient à 4 710 millions d'euros en 2023, soit un montant inférieur de 298 millions d'euros au montant prévu pour 2023 dans la programmation pluriannuelle 2022-2026. Les investissements augmenteraient de 14 % et ce malgré le report de la livraison du satellite militaire à 2025. En neutralisant l'effet du satellite militaire (coût estimé à environ 220 millions d'euros²¹⁰), dont la livraison avait été prévue pour 2023 selon la LPFP 2022-2026, la différence entre les investissements totaux pour 2023 présentés dans le projet de LPFP 2023-2027 et dans la LPFP 2022-2026 pour 2023 serait nettement plus faible.

En 2024, les investissements s'élèveraient à 4 905 millions d'euros, soit une hausse de 4,1 % par rapport à 2023.

208 D'une part, il s'agit de montants comparativement élevés ; d'autre part, les années de la comptabilisation des acquisitions ont évolué. Dans les deux cas, cela peut fausser l'analyse de l'évolution des dépenses et leur comparaison entre deux LPFP.

209 Les mesures prises dans le cadre de la crise énergétique ne contiennent qu'une part faible d'investissements. Les aides aux entreprises mises en œuvre avec le « Solidaritëitspak 1.0 » (début 2022) sont considérées comme un investissement, dont le montant déboursé est estimé à 22,5 millions d'euros en 2022.

210 L'estimation est faite sur base du rapport de la Cour des comptes et de la programmation pluriannuelle 2023-2027.

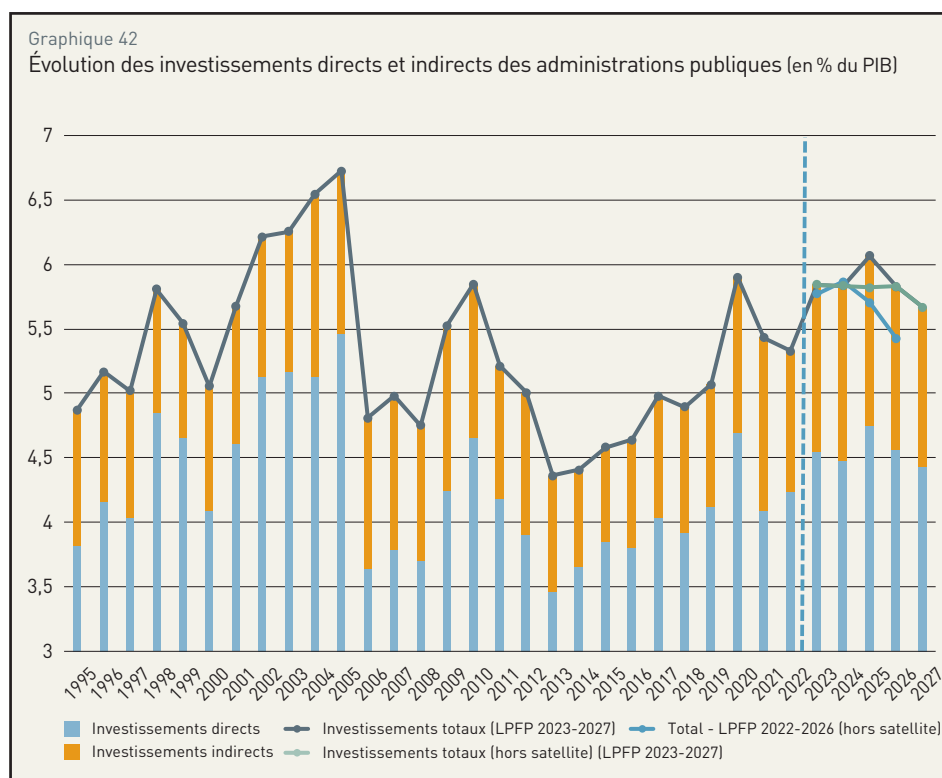
En 2025, ils augmenteraient à nouveau à un rythme plus soutenu (+9,6 %) en raison de l'acquisition d'un satellite militaire. En neutralisant le coût de cette acquisition, le taux de croissance serait de 5,1 % par rapport à 2024.

En 2026 et 2027, les investissements connaîtraient une faible progression (seulement +0,6 % en 2026 et +2,1 % en 2027) en raison d'un effet de base important de l'année 2025. Le taux de croissance serait cependant plus prononcé en 2026 (+4,8 %) si on fait abstraction de l'impact du satellite militaire. Les investissements totaux prévus pour 2026 sont nettement supérieurs à ceux prévus en automne 2022 (dans la programmation pluriannuelle 2022-2026) (à hauteur de 396 millions d'euros ou 0,4 du PIB). On peut s'interroger sur ces dépenses plus ambitieuses étant donné d'une part, un ratio des investissements comparativement déjà élevés (voir le graphique 42) et d'autre part, la volonté du gouvernement de freiner la dynamique des dépenses publiques.

Le graphique suivant montre l'évolution des investissements en pourcentage du PIB (ligne grise). La ligne bleue montre les investissements selon la LPFP 2022-2026 (hors satellite militaire) et la ligne verte montre les investissements totaux inclus dans la LPFP 2023-2027, mais sans prendre en compte l'effet du satellite militaire en 2025.

En 2022, les investissements totaux se sont élevés à 5,3 % du PIB. Selon la documentation budgétaire, ils augmenteraient à 5,8 % du PIB en 2023 et resteraient à ce niveau en 2024. En 2025, les investissements dépasseraient même légèrement 6 % du PIB²¹¹. Entre 2026 et 2027, ils baisseraient à nouveau pour s'élever en moyenne à 5,7 % du PIB, soit à un niveau supérieur à celui observé au cours de la période 2010-2019 (4,9 % du PIB).

De manière générale, on constate, sur le graphique 42, que la ligne verte (nouvelles projections sans satellite) est au-dessus de la ligne bleue (anciennes projections sans satellite) sur la période 2025-2026. Ces différences s'expliquent par des dépenses d'investissement plus importantes en 2026 que celles prévues dans la LPFP 2022-2026.



Sources : programmations pluriannuelles 2022-2026 et 2023-2027, STATEC, calculs BCL

211 Du fait de l'acquisition du satellite militaire comptabilisée en 2025.

2.3.1.2. Décomposition des dépenses suivant la classification fonctionnelle

Les dépenses des administrations publiques peuvent aussi être classées de manière fonctionnelle, selon l'objet auquel les fonds sont consacrés. Cette répartition des dépenses par classification des fonctions des administrations publiques (CFAP ou COFOG en anglais) est instructive du fait qu'elle permet d'appréhender les domaines dans lesquels les administrations publiques interviennent.

Le tableau suivant inclut les données historiques jusque 2022 ainsi que les prévisions du gouvernement pour 2023 et 2024 telles que publiées dans la note transmise en mars 2024 à la Commission européenne. Il révèle que le ratio des dépenses des administrations publiques par rapport au PIB a augmenté de près de 3 points de pourcent en dix ans passant de 41,2 % en 2013 à 43,9 % en 2022²¹². Si la moitié de cette augmentation (1,4 % du PIB) est due aux dépenses de protection sociale, on peut également noter des hausses, bien que d'ampleur moindre, dans les ratios des dépenses liées aux affaires économiques (+0,6 % du PIB), à la santé (+0,2 % du PIB) à la protection de l'environnement (+0,2 % du PIB) et à la défense (+0,2 % du PIB).

Selon les documents budgétaires, le gouvernement prévoit une hausse conséquente - de 4 points de pourcent - du ratio des dépenses publiques par rapport au PIB de 43,9 % en 2022 à 48,0 % en 2024. Cette hausse importante serait due à toutes les composantes, mais elles seraient principalement portée par les dépenses liées à la protection sociale (+1,3 point), aux services généraux (+0,8 point), les affaires économiques (+0,6 point) et à la santé (+0,4 point)²¹³.

Tableau 29 :

Dépenses des administrations publiques suivant la classification fonctionnelle (en % du PIB)

	2013	2016	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Total	41,2	40,0	43,1	47,0	42,9	43,9	47,0	48,0
Services généraux des administrations publiques	5,0	4,9	5,2	5,1	4,7	4,8	5,5	5,6
Défense	0,3	0,3	0,4	0,7	0,5	0,5	0,6	0,6
Ordre et sécurité publics	1,0	1,0	1,2	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3
Affaires économiques	4,9	5,2	5,2	5,8	5,4	5,5	5,9	6,0
Protection de l'environnement	0,8	0,7	0,9	1,0	0,9	1,0	1,0	1,1
Logements et équipements collectifs	0,5	0,5	0,6	0,4	0,4	0,5	0,7	0,7
Santé	5,2	4,8	5,2	5,8	5,4	5,4	5,7	5,8
Loisirs, culture et culte	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3
Enseignement	4,7	4,3	4,8	5,0	4,7	4,7	5,0	5,1
Protection sociale	17,7	17,1	18,3	20,6	18,4	19,1	20,0	20,4

Notes : 2013-2022 données, 2023 et 2024 prévisions publiées dans le plan budgétaire pour 2024.

Sources : EUROSTAT, ministère des Finances

212 Le pic dans les dépenses au cours de l'année 2020 (47 % du PIB) est à attribuer aux mesures prises par le gouvernement pour contrer les effets de la pandémie COVID-19 ainsi qu'à la faible croissance du PIB nominal.

213 Le poste « services généraux » inclut les dépenses relatives aux fonctions suivantes : fonctionnement des organes exécutifs et législatifs, affaires financières et fiscales, affaires étrangères, aide économique extérieure, recherche fondamentale, R-D concernant des services généraux des administrations publiques, opérations concernant la dette publique, transferts de caractère général entre administrations publiques.

Les dépenses de santé comprennent les dépenses liées aux services hospitaliers (équipements médicaux et installations médicales), celles relatives aux produits, appareils et matériels médicaux ainsi que les dépenses relatives aux services ambulatoires.

Les dépenses les plus importantes sont celles relatives à la protection sociale. Si elles ont augmenté de 1,4 point de pourcent du PIB entre 2013 et 2022, le ratio est passé de 18,4 % à 19,1 % du PIB entre 2021 et 2022, ce qui représente une progression de 0,7 point de pourcent en seulement une année. Un autre poste important est celui des dépenses de santé (5,4 % du PIB en 2022). Ensemble, les dépenses de protection sociale et de santé représentaient 24,5 % du PIB en 2022, soit plus de la moitié des dépenses totales.

Les dépenses relatives aux affaires économiques s'élevaient à 5,5 % du PIB en 2022, ratio semblable par rapport à 2021.²¹⁴ On note cependant une progression de 0,6 point de pourcent de ce ratio sur la période 2013-2022.

Avec respectivement 4,8 % et 4,7 % du PIB en 2022, les dépenses liées aux services généraux et à l'enseignement constituent également deux catégories de dépenses importantes.²¹⁵ Par rapport au PIB, ces dépenses sont cependant restées relativement stables au cours de la dernière décennie.

Le reste de cette section discute brièvement des dépenses liées à la défense avant de détailler les dépenses de protection sociale.

Défense. Depuis plusieurs années, l'OTAN a insisté sur le besoin d'augmenter les capacités militaires en y allouant davantage de ressources financières publiques afin de renforcer les défenses nationales face à une agression potentielle extérieure. L'irruption de la guerre injustifiée d'agression de la Russie contre l'Ukraine en 2022 n'a fait que renforcer ces demandes.

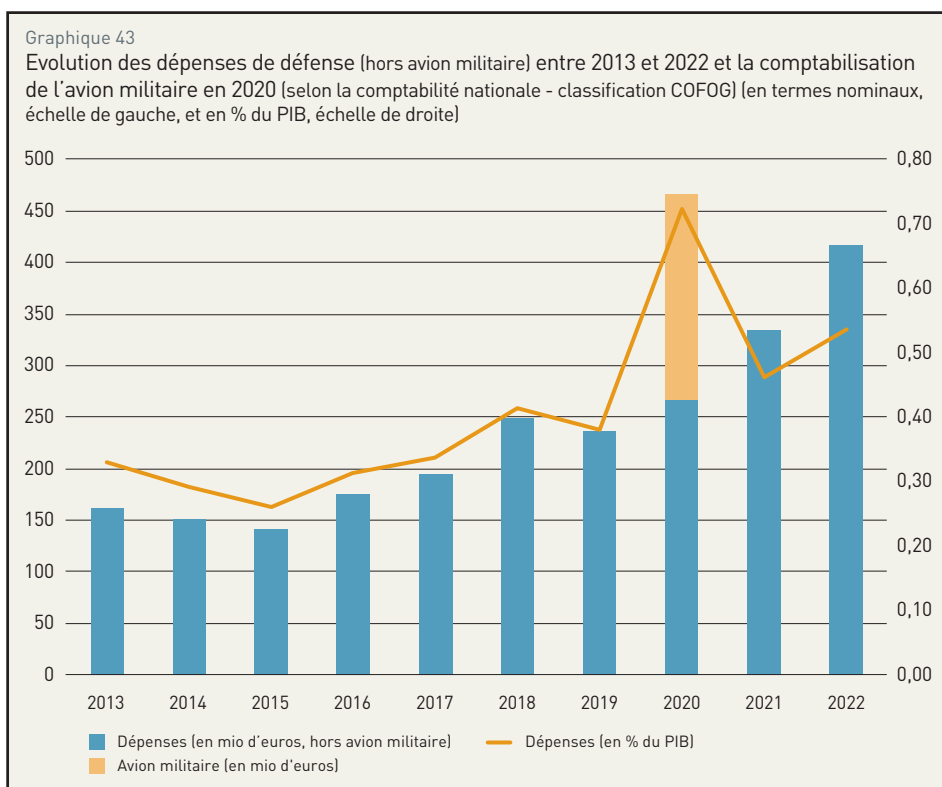
Les dépenses consacrées par le Luxembourg à sa défense ont atteint en 2022 (0,5 % du PIB) le niveau le plus élevé depuis 2013 (0,3 % du PIB)²¹⁶. En termes nominaux, les dépenses liées à la défense ont plus que doublé au cours de la dernière décennie. Le taux de croissance moyen s'est élevé à 15,4 % entre 2013 et 2022. Même en faisant abstraction de l'acquisition de l'avion militaire, les données historiques affichent une tendance à la hausse des dépenses de défense depuis 2015 (voir le graphique suivant).

214 Le poste « affaires économiques » comprend les dépenses liées aux activités suivantes : la tutelle de l'économie générale, des échanges et de l'emploi, agriculture, sylviculture, pêche et chasse, combustibles et énergie, industries extractives et manufacturières, construction, transports, communications, autres branches d'activité, R-D concernant les affaires économiques.

215 Le poste « enseignement » inclut : l'enseignement préélémentaire, primaire, secondaire et supérieur, l'enseignement post-secondaire non supérieur, l'enseignement non défini par niveau, les services annexes à l'enseignement, la R-D dans le domaine de l'enseignement.

216 En 2020, le ratio des dépenses de défense s'est établi à 0,7 % du PIB suite à l'acquisition par le Luxembourg d'un avion militaire. En faisant abstraction du coût de l'avion (environ 200 millions), le ratio des dépenses se serait élevé à 0,4 % du PIB.

Dans le cadre des engagements vis-à-vis de l'OTAN, le Luxembourg est tenu de consacrer 2 % de son RNB à la défense²¹⁷. De ce fait, le projet de budget 2024 confirme la volonté du gouvernement d'augmenter les dépenses de défense de manière soutenue et indique que celles-ci continueraient à croître afin d'atteindre 1 % du PIB en 2028 et 2 % du RNB à moyen terme²¹⁸. L'horizon temporel exact relatif à cet engagement n'est cependant pas indiqué. Sur la base des informations dont la BCL dispose, il serait prévu que les dépenses militaires atteindraient 2 % du RNB en 2033.



Sources : STATEC, calculs BCL

Selon la programmation pluriannuelle 2023-2027, les dépenses de défense se seraient élevées à 578 millions d'euros (soit 0,7 % du PIB) en 2023, en hausse de 27 % par rapport à 2022. En 2024, cette catégorie de dépenses continuerait sa trajectoire ascendante pour atteindre 695 millions d'euros (soit 0,8 % du PIB). Sur la période 2025-2027, les dépenses de défense augmenteraient en moyenne de 9 % par année pour arriver en 2027 à environ 900 millions d'euros (soit 0,9 % du PIB).

217 Au sommet de l'OTAN à Vilnius en 2023, les pays membres se sont engagés, dans la durée, à consacrer chaque année au moins 2 % du PIB à la défense. L'engagement du Luxembourg par rapport à l'OTAN a par contre été fixé à 2 % du RNB.

En effet, le PIB du Luxembourg est proportionnellement très élevé, ce qui traduit le fait qu'une partie importante de la production est créée par des non-résidents (salariés et entreprises) et que les revenus y relatifs leurs sont aussi reversés. Voir le chapitre 1.1.2 relatif au RNB.

218 Le projet de budget 2024 stipule que « Cet engagement [à porter son effort de défense à hauteur de 2 % du RNB], dont la mise en œuvre sera non seulement suivie par l'OTAN en tant que telle mais également par les Alliés, en premier lieu les États-Unis, est reflété dans l'accord de coalition, avec l'objectif d'atteindre un effort de défense de 1 % du PIB en 2028 et 2 % du RNB dans le moyen terme. Le budget proposé reflète cet engagement. ».

Tableau 30 :

Projections des dépenses de défense selon la programmation pluriannuelle 2023-2027
(en millions d'euros, sauf indication contraire)

	COMPTE	PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 2023-2027					2028 ²¹⁹
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	
Direction de la défense (hors dotation au fonds d'équipement militaire)	80	171	192	195	228	193	
Armée luxembourgeoise	112	128	144	151	149	152	
Fonds d'équipement militaire	194	211	291	307	356	486	
Bâtiments publics*	62	62	62	62	62	62	
Police grand-ducale*	7	7	7	7	7	7	
Total des dépenses	455	578	695	722	802	900	1 015
taux de croissance (en %)		27 %	20 %	4 %	11 %	12 %	13 %
Total (en % du PIB)	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	1
Total (en % du RNB)	0,9	1,1	1,2	1,2	1,3	1,4	1,5
PIB nominal	77 529	80 632	84 064	88 567	92 693	97 291	101 812
RNB	52 220	54 420	56 680	59 150	61 490	63 980	66 632

Note : les estimations de la programmation pluriannuelle sont présentées en base « caisse »

Les postes marqués par * sont supposés rester constants au niveau annoncé pour l'année 2024 par la ministre de la Défense.

Sources : LPFP 2022-2026, LPFP 2023-2027, calculs BCL

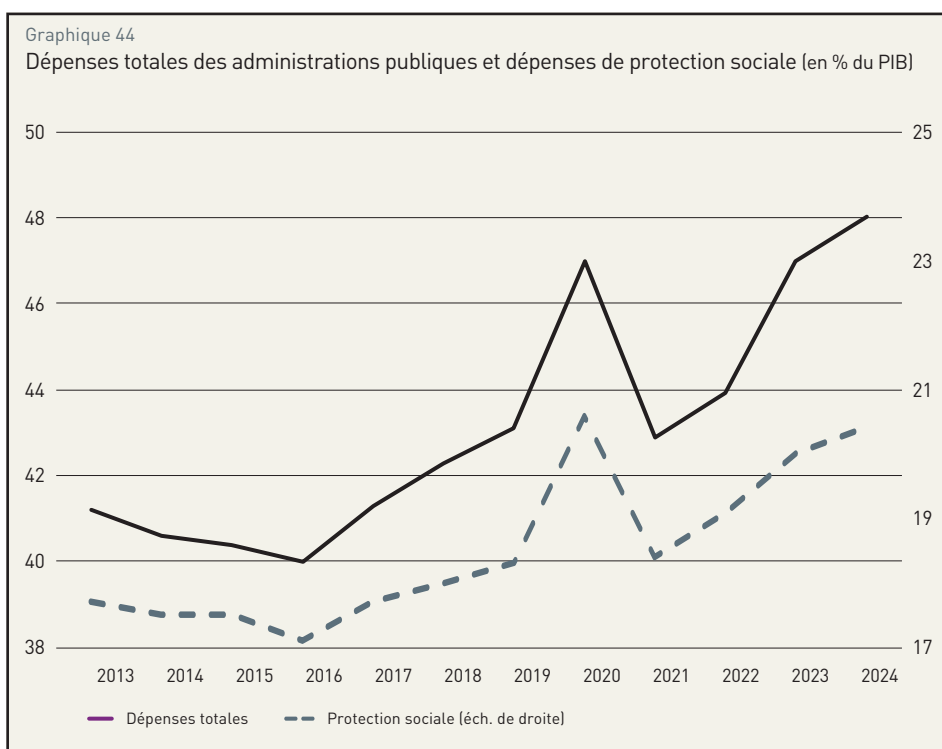
Pour atteindre l'objectif de gouvernement de 1 % en 2028, un effort additionnel de 0,1 p.p. du PIB serait donc requis en 2028, soit environ 115 millions d'euros. Selon les informations disponibles, les dépenses nominales s'élèveraient alors à 1015 millions d'euros, en hausse de 13 % par rapport à 2027.

Protection sociale. Les dépenses de protection sociale et de santé ont progressé à des taux supérieurs à celui du PIB nominal au cours de la période 2013-2022. L'évolution de ces dépenses peut s'expliquer, entre autres, par l'évolution du nombre de bénéficiaires, l'augmentation des prix des soins résultant notamment de l'inflation et du progrès technologique, mais aussi par de nouvelles mesures prises par le gouvernement.²²⁰

219 Pour les années 2023-2027, les projections du PIB et du RNB correspondent à celles incluses dans la LPFP 2023-2027. Le PIB nominal pour 2028 a été estimé en appliquant le taux de croissance moyen projeté sur la période 2023-2027 à la projection du PIB nominal pour 2027 telle qu'incluse dans la LPFP 2023-2027. Un raisonnement analogue est utilisé pour estimer le RNB en 2028.

220 Dans son rapport général de 2023, l'IGSS présente l'évolution récente des dépenses de protection sociale. Selon ce rapport, le ralentissement de ces dépenses entre 2014 et 2016 serait le résultat d'une meilleure maîtrise des dépenses de soins de santé et de longue durée et d'une baisse des dépenses en matière de chômage (en 2016) suite au recul du taux de chômage. Par contre, à partir de l'année 2017, les dépenses ont de nouveau progressé suite à la fin des mesures d'économies relatives aux soins de santé en application depuis 2011, à la hausse des dépenses de soins de longue durée résultant principalement de la forte variabilité annuelle des opérations sur provisions et à la hausse des dépenses en matière de congé parental suite à la réforme de ce dernier en décembre 2016. IGSS (2023) Rapport général, pp. 19-22.

Le graphique suivant montre l'évolution des dépenses totales des administrations publiques et des dépenses de protection sociale (en % du PIB) entre 2013 et 2022 ainsi que les prévisions du gouvernement pour 2023-2024. Le ratio des dépenses de protection sociale semble être largement responsable des mouvements du ratio des dépenses totales. Entre 2013 et 2022, les dépenses de protection sociale et des administrations publiques ont augmenté respectivement de 1,4 et 2,7 points de pourcent du PIB. Le pic en 2020 s'explique entre autres par les mesures temporaires prises dans le cadre de la crise liée au COVID-19. Les dépenses totales ont alors atteint 47 % du PIB et celles de la protection sociale 20,6 % du PIB. Hormis la période liée au COVID-19, on observe - depuis 2016 - une tendance à la hausse du ratio des dépenses totales des administrations publiques sur PIB ainsi que du ratio des dépenses de protection sociale sur PIB. Le gouvernement prévoit, entre 2022 et 2024, une hausse des dépenses de protection sociale (+1,4 p.p. du PIB), mais celle des dépenses totales (+4,0 p.p. du PIB) serait encore beaucoup plus importante.



Notes : 2013-2022 données, 2023 et 2024 prévisions du Budget.
Sources : EUROSTAT, ministère des Finances, BCL

Le tableau suivant expose l'évolution des différentes sous-catégories des dépenses de protection sociale entre 2013 et 2022.

La sous-catégorie la plus importante des dépenses de protection sociale est celle liée aux dépenses de pension de vieillesse, qui représentaient 9,7 % du PIB en 2022, soit plus de la moitié des dépenses de protection sociale. Les dépenses liées aux familles et aux enfants ainsi que les prestations de maladie et d'invalidité sont les deux autres sous-catégories les plus importantes, s'élevant à respectivement 3,5 % et 3,4 % du PIB en 2022. Ces trois sous-catégories représentaient plus de 85 % des dépenses de protection sociale.

Les prestations de chômage ont connu un bond de 1 point de pourcent du PIB passant de 0,9 % du PIB en 2019 à 1,9 % en 2020 avant de revenir à leur niveau pré-COVID-19 en 2022. Ce bond dans le ratio des dépenses de chômage s'explique d'une part par le ralentissement de l'activité économique (effet dénominateur) et d'autre part par l'octroi du chômage partiel aux conditions dites « chômage partiel structurel, simplifié » mis en place entre mars 2020 et juin 2021, durant la période de la crise liée au COVID-19 (effet numérateur). Ceci explique aussi, en grande partie²²¹, la brusque hausse en 2020 des dépenses de protection sociale, qui est visible dans le graphique ci-dessus.

221 Les dépenses pour « Maladie et invalidité » ont aussi augmenté temporairement en 2020 (+0,6 point de pourcent du PIB).

Tableau 31 :

Décomposition des dépenses de protection sociale (classification fonctionnelle, en % du PIB)

	2013	2016	2019	2020	2021	2022
Protection sociale, dont	17,7	17,1	18,3	20,6	18,4	19,1
Maladie et invalidité	3	2,8	3,1	3,7	3,2	3,4
Veillesse	9,1	9,1	9,7	10,1	9,5	9,7
Survivants	0	0	0	0	0	0
Famille et enfants	3,4	3,3	3,6	3,6	3,3	3,5
Chômage	1,2	1	0,9	1,9	1,2	0,9
Logement	0,1	0	0,1	0,2	0,3	0,3
Exclusion sociale n.c.a.	0,7	0,7	0,7	0,9	0,7	1,2
R & D dans le domaine de la protection sociale	0	0	0	0	0	0
Protection sociale n.c.a.	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Sources : EUROSTAT, BCL. Note : n.c.a. signifie non classé ailleurs

Il est fort probable que les dépenses de protection sociale continuent d'augmenter à moyen/long terme. Le gouvernement prévoit d'ailleurs une hausse à court terme (entre 2022 et 2024, voir tableau plus haut). Les détails concernant l'évolution en 2023 (décomposition des dépenses de protection sociale) ne sont pas encore disponibles, mais la faible progression du PIB nominal explique en partie la prévision de hausse du ratio des dépenses de protection sociale sur PIB en 2023 (effet dénominateur). Puis, et entre autres, il est possible que les dépenses pour la « Famille et enfants » aient augmenté en 2023. En effet, en termes de prestations liées à la famille et aux enfants, le dernier rapport de la caisse de l'Avenir des Enfants (CAE) révèle que ces dépenses ont augmenté de 6,8 % entre 2022 et 2023²²². Cette hausse s'explique principalement par la hausse du nombre de congés parentaux demandés ainsi que par les indexations successives des prestations familiales.

Dans une approche de plus long terme, l'IGSS projette que les dépenses de pension passent de 9,2 % du PIB en 2022 à 17,5 % en 2070, soit une hausse de 8,3 points d'ici 2070 - la plus forte hausse parmi les pays membres de l'Union européenne²²³. Les estimations de l'IGSS prévoient également que le régime général de l'assurance pension, représentant environ 80 % des dépenses de pension, sera déficitaire (cotisations inférieures aux dépenses du régime) en 2027²²⁴. La hausse des dépenses de pension²²⁵ est notamment alimentée par le vieillissement démographique et par le départ à la retraite des premiers contingents de travailleurs frontaliers.

222 Le montant du volume global payé par la CAE (prestations familiales et indemnités de congé parental) est passé de 1,376 milliard d'euros en 2022 à 1,469 milliard d'euros en 2023. En particulier, les dépenses d'allocation familiale et de congé parental ont progressé respectivement de 5 % et 13 % entre 2022 et 2023, l'allocation familiale passant de 1,001 à 1,049 milliard d'euros et le congé parental de 330 à 374 millions d'euros. Rapport d'activité 2023 de la CAE.

223 Voir p.69 du Budget pluriannuel 2023-2027 et qui fait référence au *Ageing Report 2024* de la Commission européenne.

224 IGSS (2022) « *Bilan technique du régime général d'assurance pension* », Inspection générale de la sécurité sociale, Ministère de la Sécurité sociale.

225 Voir Bouchet, Marchiori et Pierrard (2014), « Déficit, Croissance et bien-être intergénérationnel : comment réformer les pensions au Luxembourg ? », cahier d'études BCL N°87, ainsi que Marchiori (2020) « *PENELOPE : Luxembourg Tool for Pension Evaluation and Long-Term Projection Exercises* », Cahier d'études BCL n°140.

2.3.1.3. Défis auxquels devront faire face les administrations publiques luxembourgeoises

Cette partie a pour but de rappeler les problématiques futures qui pourraient avoir un impact important sur la situation budgétaire des administrations publiques luxembourgeoises.

Dans un contexte de population croissante et vieillissante, les défis auxquels le Luxembourg est confronté sont nombreux. Il convient en effet de s'assurer que l'accroissement des dépenses que ces défis engendrent soit soutenable tout en répondant aux besoins de la population, que ce soit en matière de protection sociale, de logements, de transport, etc.

✓ Les dépenses de protection sociale

La dynamique des dépenses de protection sociale, soit la plus grande part des dépenses des administrations publiques, et plus particulièrement celles relatives aux pensions et aux soins de santé, pourrait, à politique inchangée, engendrer l'apparition de déficits récurrents, la disparition graduelle des réserves et l'émergence d'un ratio de dette non soutenable²²⁶. La partie ci-dessus sur les dépenses selon la classification fonctionnelle (COFOG) analyse plus en détail l'évolution des dépenses de protection sociale.

✓ Le logement

Fonds spécial pour le logement abordable

Un fonds spécial dédié au financement de projets de construction d'ensembles de logements abordables a été instauré par la loi du 7 août 2023 modifiant la loi du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial pour le logement abordable²²⁷.

Le tableau suivant reprend les dépenses prévues pour ce fonds dans le projet de programmation pluriannuelle 2023-2027. Les dépenses comprennent deux volets, d'une part, un volet relatif à « l'aide à la pierre et acquisitions par l'Etat » et, d'autre part, un volet ayant trait au « Pacte logement 2.0 ». La 2^{ème} version du Pacte logement de 2021 tend à renforcer la coopération entre l'Etat et les communes²²⁸. Les dépenses de ce fonds s'inscrivent dans la volonté du gouvernement de faire face à la crise dans le secteur de la construction et du logement afin de soutenir d'une part l'offre de logements à travers des investissements soutenus et, d'autre part, la demande à travers des mesures fiscales et des aides individuelles (voir ci-après).

226 Voir https://www.bcl.lu/fr/publications/bulletins_bcl/Bull_2022_2/228202_BCL_BULLETIN_2_2022_ANALYSES_01.pdf.

227 La programmation pluriannuelle stipule : « Le fonds a pour mission de contribuer à l'augmentation de l'offre de logements abordables par la participation financière à : (i) la réalisation de logements abordables au sens de la loi du 7 août 2023 relative au logement abordable ; (ii) la constitution par l'Etat d'une réserve foncière à des fins de développement de logement ; (iii) la revalorisation, l'assainissement et la viabilisation d'anciens sites industriels en vue de la création de logements ; (iv) l'amélioration de la qualité du logement et de l'habitat de manière à ce qu'ils répondent aux objectifs du développement durable; (v) les projets de logement déclarés d'intérêt général par le Gouvernement en conseil. »

228 Ses trois objectifs sont (i) l'augmentation de l'offre de logements abordables et durables, (ii) la mobilisation du potentiel foncier et résidentiel existant (terrains, « Baulücken », résidentiel existant), (iii) l'amélioration de la qualité de vie dans tous les quartiers par un urbanisme adapté. Pour atteindre ces objectifs, les communes bénéficient d'un soutien financier dépendant en partie du nombre de logements abordables créés et de conseillers en logement qui assistent les communes dans le développement et la mise en œuvre d'une stratégie pour le logement. Les communes peuvent également bénéficier d'aides issues du volet « aide à la pierre et acquisitions Etat ». Ministère du Logement (2019), concrétisation des objectifs et du catalogue des mesures du Pacte logement 2.0 rapport final.

Tableau 32 :

Dépenses du Fonds spécial pour le logement abordable (en millions d'euros)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Aide à la pierre et Acquisitions Etat	172	176	431	604	651	662
Pacte logement 2.0	2	2	12	29	29	29
LPPF 2023-2027 Total	174	178	443	633	680	691
Taux de croissance (en %)		2	150	43	8	2
LPPF 2022-2026 Total	214	317	387	410	388	

Sources : *programmations pluriannuelles 2022-2026 et 2023-2027, calculs BCL*

Selon les documents budgétaires, les dépenses du Fonds spécial pour le logement abordable se sont élevées à 174 millions d'euros en 2022 (0,2 % du PIB), soit un montant inférieur aux estimations contenues dans la programmation pluriannuelle 2022-2026. En 2023, le taux de croissance des dépenses aurait été faible (+2 %) avec un montant de dépenses prévues bien inférieur par rapport à celui contenu dans la programmation pluriannuelle 2022-2026 (-44 %). Les dépenses connaîtraient cependant une forte croissance sur la période 2024 et 2025 avant d'augmenter moins rapidement en 2026 et en 2027. Le taux de croissance en 2024 s'inscrit dans l'engagement du gouvernement à soutenir le secteur de la construction²²⁹. Les dépenses atteindraient respectivement 443 millions d'euros (0,5 % du PIB) en 2024, 633 millions d'euros en 2025 (0,7 % du PIB), 680 millions d'euros en 2026 (0,7 % du PIB). Les projections pour les années 2024-2026 ont été fortement revues à la hausse par rapport à celles incluses dans la LPPF 2022-2026, compte tenu des nouvelles mesures présentées par le gouvernement au début de l'année 2024 pour soutenir l'offre de logements. En 2027, les dépenses atteindraient 691 millions d'euros (soit 0,7 % du PIB).

On peut néanmoins se demander, au vu de la différence entre les données projetées et réalisées en 2022 ainsi qu'entre les dépenses ajustées et non-ajustées pour l'horizon de projection 2023-2027 (voir tableau 32) si les montants inclus dans la programmation pluriannuelle seront effectivement atteints. En effet, en termes cumulés, la différence entre les dépenses ajustées et non-ajustées sur la période 2023-2027 s'élèverait à 1 016 millions d'euros.

Tout comme pour le secteur de la construction en général, il semble que les projets de construction de logements abordables font face à des retards importants. Selon le dernier rapport publié par le Fonds spécial, la livraison estimée de logements abordables en 2024-2025 a été réduite de 400 unités par rapport au niveau prévu en 2020, passant de 1900 à 1500 logements, ceci avec une dotation qui n'a cessé d'augmenter entre 2020 et 2023. Si le gouvernement compte atteindre ses objectifs pour le parc immobilier en matière de logements abordables, il conviendrait d'introduire des mesures pour accélérer les mises en chantier et l'achèvement des logements.

Mesures récentes pour le logement

Depuis le budget 2022, plusieurs mesures ont été introduites pour soutenir le marché du logement. Un 1^{er} paquet de mesures a été introduit au printemps 2023 dans le cadre de l'accord tripartite « Solidaritéitpak 3.0 » par le gouvernement précédent. Un 2^e ensemble de mesures a été proposé début février 2024 par le gouvernement actuel (« Paquet Logement »)²³⁰.

²²⁹ Paquet d'aides présenté en date du 31 janvier 2024 pour les années 2023-2027. Ce paquet prévoit notamment la prolongation et le renforcement du programme de vente en état futur d'achèvement (VEFA). En ce qui concerne la création de logements abordables, le nouveau gouvernement a annoncé que les investissements dans ce domaine seraient maintenus à un haut niveau, en ligne avec ce qui a été annoncé déjà dans le budget 2023.

²³⁰ « Projet de loi N°8353 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement » du 7.02.2024.

Le tableau 33 fournit un résumé de ces mesures et une estimation de leur impact budgétaire. Les mesures fiscales introduites en 2023 sont à caractère permanent et vont impacter les soldes budgétaires aussi au-delà de 2023. Le projet de loi introduit en février 2024 prévoit des mesures fiscales temporaires (applicables uniquement à l'année 2024) et des mesures de nature structurelle (permanentes).

Tableau 33 :

Nouvelles mesures destinées au marché du logement et coût budgétaire estimé

	IMPACT BUDGÉTAIRE	
	EN MILLIONS D'EUROS	EN % DU PIB
Mesures fiscales « Solidaritétspak 3.0 » introduites avec effet rétroactif à janvier 2023	135	0,2 %
Augmentation permanente du crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement des actes notariés (« Bëllegen Akt ») de 20 000 euros à 30 000 euros par personne	90**	0,1 %
Majoration des plafonds de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs pour le financement d'une habitation occupée par le propriétaire à raison de 50 %	45	0,1 %
Relèvement de l'exonération fiscale des revenus locatifs provenant de la gestion locative sociale de 50 % à 75 %	-	-
« Paquet Logement » de janvier 2024		
Mesures fiscales temporaires et limitées à l'année 2024	53	0,1
Augmentation du crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement des actes notariés (« Bëllegen Akt ») de 30 000 euros à 40 000 euros par personne	40	0,1
Introduction d'un crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement pour l'acquisition d'immeubles destinés à la location de 20 000 euros par personne		
Abaissement de l'imposition des plus-values immobilières du demi-taux au quart-taux global	0	0
Augmentation du taux d'amortissement accéléré à 6 %	8	<0,1
Neutralité fiscale d'une plus-value immobilière, sous réserve que celle-ci soit transférée sur un immeuble destiné à des fins de gestion locative sociale ou sur un immeuble qui atteint le niveau énergétique A+	5	<0,1
Mesures fiscales permanentes et non limitées dans le temps	80	0,1
Majoration des plafonds de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs pour le financement d'une habitation occupée par le propriétaire à raison de 33 %	45	0,1
Relèvement de l'exonération fiscale des revenus locatifs provenant de la gestion locative sociale de 75 % à 90 %	0,5	<0,1
Introduction d'une exemption partielle des primes accordées par un employeur à un salarié à des fins de location d'un logement occupé à titre de résidence principale	30	<0,1
Exemption d'impôt sur le revenu pour les plus-values et les bénéfices de cession réalisées en relation avec des biens immobiliers cédés au Fonds du Logement	5	<0,1
Adaptations des aides individuelles aux ménages	*	
Adaptation des plafonds à l'évolution du niveau de vie corrigé	*	
Adaptation du montant maximal de la subvention de loyer pour les ménages avec enfants	*	
Augmentation des limites de revenu pour les primes d'accession à la propriété	*	
Augmentation du taux maximal de la subvention d'intérêt et augmentation de la limite de revenu	*	
Modification des paramètres et limites pour la garantie de l'État	*	

Note : * Les coûts budgétaires de ces mesures sont pas spécifiés dans le projet de loi. La LPFP 2023-2027 prévoit des dépenses de 78 millions d'euros au total pour les aides individuelles aux ménages.

** L'impact de cette mesure est estimé à 45 million d'euros en 2023 et à 90 millions d'euros à partir de 2024.

Sources : *Projet de loi N°8353 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement et portant modification ; Projet de loi N°8195 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; Projet de loi N°8176 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*

En tenant compte du décalage de l'incidence des déductions fiscales sur le solde budgétaire²³¹, l'impact total des mesures fiscales « Solidaritéitspak 3.0 » et « Paquet Logement » est estimé à 188 millions d'euros en 2024. A partir de 2025, l'impact budgétaire à caractère permanent s'élèverait à 215 millions d'euros ou 0,3 % du PIB. L'impact de ces mesures se rajoute au coût budgétaire des mesures fiscales existantes et qui a été estimé par la BCL à plus que 600 millions d'euros par an en 2018²³².

Il ressort du tableau 33 qu'une des mesures ayant l'impact budgétaire le plus important est l'augmentation de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs pour le financement d'une habitation occupée par le propriétaire. Cette mesure va directement à l'encontre des recommandations de la plupart des organisations internationales. Ainsi, à titre d'exemple, dans son avis sur la 23^{ème} actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg pour 2023, le Conseil de l'Union européenne avait recommandé « ... une [réduction] à la baisse de la déductibilité des intérêts hypothécaires » qui, selon le staff de la Commission européenne, contribue à maintenir les prix des logements élevés au Luxembourg²³³.

Le projet de loi estime un impact budgétaire neutre en 2024 de l'abaissement de l'imposition des plus-values immobilières du demi-taux au quart-taux global. Cependant, l'objectif de la mesure est de stimuler une hausse des volumes des transactions, comme cela avait d'ailleurs été le cas lors de l'introduction d'une mesure analogue entre juillet 2016 et décembre 2018, et bien qu'on ne sache pas prévoir ce volume additionnel de ventes, la mesure va tout de même avoir un coût budgétaire. Une évaluation de l'incidence de la mesure qui avait été temporairement introduite en juillet 2016 aurait pu aider à guider les estimations de ce coût.

Le « Paquet Logement » prévoit également l'adaptation d'une série d'aides individuelles destinées aux ménages. Il ne fournit néanmoins pas d'estimations quant à leur impact budgétaire. En comparant les dépenses projetées pour les différentes aides figurant à la LPFP 2023-2027 avec celles incluses dans la LPFP 2022-2026, on constate que seulement les dépenses pour la subvention de loyer entre 2024 et 2026 ont été adaptées à la hausse. Ainsi, la LPFP 2023-2027 prévoit que l'augmentation des limites de revenu pour les primes d'accession à la propriété n'aura aucun impact budgétaire, bien que le projet de loi prévoit une augmentation du nombre de ménages éligibles de 59 %. D'ailleurs, la LPFP 2023-2027 ne prévoit aucun impact budgétaire pour l'adaptation des plafonds à l'évolution du niveau de vie corrigé. De même, l'augmentation du taux maximal et de la limite de revenu pour la subvention d'intérêts ne semblent pas avoir un impact budgétaire dans la LPFP 2023-2027. Ces mesures présentent donc un risque à la baisse pour les soldes budgétaires à partir de 2024.

✓ Les infrastructures

Dans le but de pouvoir répondre aux besoins liés à la hausse continue de la population, des investissements massifs dans les infrastructures (scolaires, routières, ferroviaires, etc.) seront nécessaires. Alors que les investissements publics représentent à l'heure actuelle une part importante des dépenses totales (en comparaison avec la zone euro), ces derniers devront être maintenus à des niveaux élevés si l'on veut pérenniser la croissance solide et durable au Luxembourg.

231 Par exemple, l'incidence sur le solde budgétaire de la majoration des plafonds de la déductibilité fiscale des intérêts débiteurs ne serait observée qu'à partir de l'année 2024 étant donné que la faveur fiscale ne sera accordée que lors de la remise par les ménages de leur déclaration fiscale à partir de l'année budgétaire 2024.

232 Voir BCL Bulletin 2018/1, Analyse 4 « Les interventions de l'État sur le marché immobilier au Luxembourg ».

233 Voir « Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2023 » publié le 24.5.2023. Cette conclusion trouve aussi écho dans d'autres études. Voir par exemple Hoebeeck, A. & K. Ingelbrecht (2017) « *The impact of the mortgage interest and capital scheme on the Belgian mortgage market* » BNB Working Paper No 327.

Le tableau suivant montre le taux de réalisation des investissements directs et indirects de 2019 à 2022. Il en ressort que les investissements totaux ont été réalisés à hauteur de 94 % en 2019. En ce qui concerne les années 2020 et 2021, les taux de réalisation qui ressortent du tableau sont biaisés à la hausse par les mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire et économique, qui n'étaient pas prévues dans le budget de 2020²³⁴. C'est particulièrement le cas des aides aux entreprises qui gonflent le ratio des investissements indirects. En 2022, le taux de réalisation atteignait 101 %. Du fait que les aides aux entreprises dans le cadre de la crise énergétique ne représentaient qu'une faible partie des investissements réalisés, on peut donc constater que le montant total des investissements réalisés était très proche du montant inscrit dans le budget 2022.

Tableau 34 :

Réalisation des investissements directs et indirects des administrations publiques (en millions d'euros, et en pourcentage)²³⁵

	2019	2020	2021	2022
Investissements directs				
Budget	2 619	2 891	2 983	3 182
Réalisé	2 571	3 026	2 962	3 285
Taux de réalisation	98 %	105 %	99 %	103 %
Investissements indirects				
Budget	747	795	712	922
Réalisé	595	783	967	846
Taux de réalisation	80 %	99 %	136 %	92 %
Investissements totaux				
Budget	3 366	3 686	3 695	4 104
Réalisé	3 166	3 809	3 929	4 131
Taux de réalisation	94 %	103 %	106 %	101 %

Sources : *Budgets 2019, 2020, 2021 et 2022, programmations pluriannuelles 2022-2026 et 2023-2027, STATEC, calculs BCL*

Sachant qu'une partie importante des investissements est réalisée au travers des fonds spéciaux, le tableau 35 présente les dépenses prévisionnelles des fonds spéciaux considérés comme fonds d'investissements²³⁶. Les Fonds du rail et des routes constituent les deux fonds d'investissements majeurs. En 2022, les investissements totaux de ces deux fonds ont été de l'ordre de 807 millions d'euros, ce qui représente environ 20 % des investissements totaux réalisés.

La programmation pluriannuelle renseigne également des « dépenses ajustées » pour chaque fonds considéré. Ces dépenses sont obtenues en soustrayant du total des dépenses qui ne seront pas effectuées pour raisons de potentiels retards et aléas de chantiers. L'écart entre les dépenses totales et les dépenses ajustées est important, comme en témoignent les dernières lignes du tableau 35.

234 En 2020, un montant de 194 millions d'euros lié à l'acquisition d'outils et d'infrastructures médicaux dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus a été enregistré en tant qu'investissement direct tandis qu'en 2021, un montant d'un peu plus de 297 millions d'euros d'aides directes octroyées aux entreprises a été comptabilisé en investissements indirects.

235 Les investissements totaux prévus pour 2022 (4104 millions d'euros) sont tirés du Budget 2022 qui a été présenté en octobre 2021. Ainsi, ce chiffre diffère de celui inclus dans le Budget 2023 présenté en octobre 2022 (4324 millions d'euros).

236 La mission principale de ces fonds est de réaliser des investissements en infrastructures. Des montants infimes de ces fonds peuvent aussi être destinés à des dépenses courantes. D'autres fonds peuvent également contribuer au financement d'investissements comme le Fonds de la gestion de l'eau sans pour autant avoir été considérés dans l'analyse du fait que leur mission première ne concerne pas le financement d'infrastructures.

Les décotes appliquées aux dépenses totales pour obtenir les dépenses ajustées varient entre -18 % et -27 % sur la période 2023-2027. Hormis le Fonds des raccordements ferroviaires internationaux (qui est inclus dans « Autres »), tous les fonds d'investissements sont concernés par cette décote. En lien avec les défis liés au logement, la décote appliquée au Fonds spécial pour le logement abordable est particulièrement prononcée (-39 % sur la période 2023-2027). Quant au Fonds d'investissements publics scolaires et au Fonds d'investissements publics administratifs, ceux-ci sont aussi sujets à des réductions de dépenses de respectivement 26 % et 27 % au cours de la période 2023-2027. La décote appliquée au Fonds des routes s'élèverait à 19 %. De ce fait, le taux de croissance annuel moyen des investissements réalisés par les fonds ne serait pas de 19 % mais de 11 %, ce qui reste néanmoins bien supérieur au taux de croissance du PIB nominal sur la période (4,6 %).

Tableau 35 :

Dépenses prévisionnelles totales et ajustées des fonds spéciaux d'investissements (en millions d'euros et en %)


DÉPENSES NON AJUSTÉES	BUDGET	COMPTE	BUDGET	COMPTE	BUDGET	COMPTE	BUDGET	PROGRAMMATION PLURIANNUELLE				
	2020	2020	2021	2021	2022	2022	2023	2023	2024	2025	2026	2027
Fonds du rail	501	451	501	505	548	540	567	575	610	643	678	642
Fonds des routes	300	160	351	205	312	267	349	374	447	521	620	686
Fonds d'investissements publics scolaires	125	82	125	104	119	87	93	65	85	104	131	177
Fonds d'entretien et de rénovation des propriétés immobilières de l'Etat	112	72	123	80	112	82	109	84	112	116	117	120
Fonds d'investissements publics administratifs	119	67	132	72	131	75	134	79	103	144	215	223
Fonds spécial pour le logement abordable	0	96	141	171	327	174	317	177	443	633	681	691
Autres	254	128	249	138	279	129	305	186	331	436	537	578
Total non ajustées	1 411	1 056	1 622	1 275	1 828	1 354	1 874	1 540	2 131	2 597	2 979	3 117
Taux de réalisation		75 %		79 %		74 %		82 %				
Taux de croissance				21 %		6 %		14 %	38 %	22 %	15 %	5 %
Dépenses totales ajustées	1 099	1 056	1 301	1 275	1 543	1 354	1 583	1 541	1 750	1 980	2 216	2 284
Taux de réalisation		96 %		98 %		88 %		97 %				
Taux de croissance				21 %		6 %		14 %	14 %	13 %	12 %	3 %
Différence ajustées – non ajustées												
en millions d'euros									-381	-617	-763	-833
en %									-18 %	-24 %	-26 %	-27 %

Note : les taux de croissance pour 2023 sont calculés sur la base du compte général 2022.

Sources : *compte général 2019, 2020, 2021 et 2022, budgets 2019 à 2023, programmation pluriannuelle 2023-2027, calculs BCL*

Si les projets de programmation pluriannuelle prévoient un écart important entre les dépenses et les dépenses ajustées, il est également intéressant d'analyser les dépenses effectivement réalisées. Le tableau 35 présente les taux de réalisation sur base des dépenses non ajustées et ajustées.

En 2022, les investissements effectivement réalisés représentaient 88 % des dépenses ajustées prévues dans le budget 2022. Le taux de réalisation basé sur les dépenses non ajustées était de l'ordre de 74 % en 2022, soit un taux nettement moins élevé.



A la lecture de ce qui précède, et comme la BCL l'avait déjà signalé dans une étude plus détaillée dans le cadre de son avis sur le projet de budget 2020²³⁷, il paraît légitime de s'interroger sur la pertinence et la signification des montants relatifs aux dépenses totales non ajustées des différents fonds spéciaux renseignés dans les projets de loi, sachant que ceux-ci prévoient systématiquement des ajustements qui prennent en compte des retards et aléas de chantiers potentiels.

Si de tels ajustements sont difficilement quantifiables dans le cadre d'un exercice de projection, notamment lorsque ce dernier a trait à un horizon relativement éloigné (par exemple 2026 ou 2027), il semble que leur prise en compte permet néanmoins de réduire l'écart entre les dépenses totales prévues et celles effectivement réalisées. Par conséquent, il serait souhaitable de revoir la manière dont les différents projets d'investissement sont sélectionnés et intégrés dans la programmation pluriannuelle de manière à pouvoir disposer de projections plus réalistes et plus transparentes.

On peut aussi s'interroger sur le lien existant entre les données budgétaires (présentées selon la loi de 1999) et les données présentées selon la méthodologie SEC2010. Les montants repris dans les programmations pluriannuelles au niveau de l'administration centrale, et de surcroît des administrations publiques, se réfèrent-ils aux dépenses ajustées ou aux dépenses non ajustées ? La documentation budgétaire n'est pas claire à ce sujet.

Pour combler ce manque de clarté, il serait utile d'expliquer les données au niveau de l'administration centrale, voire d'inclure dans la documentation budgétaire, le passage entre les données budgétaires (présentées selon la loi de 1999) et les données SEC2010. Un tel exercice, qui n'est pas réalisable pour un observateur externe, permettrait une interprétation plus nuancée des projections budgétaires.

Un observateur externe est susceptible d'interpréter la différence entre les dépenses ajustées et les dépenses non ajustées comme une variable d'ajustement pouvant être utilisée par le gouvernement dans le but d'atteindre des objectifs budgétaires précis. Le fait de pouvoir décaler des projets d'investissement permet en effet d'influencer les dépenses effectives et ainsi d'atteindre plus facilement, voire de dépasser des objectifs budgétaires (en matière de solde), comme cela a été le cas au cours des dernières années.

Sous cette optique, les dépenses d'investissement non ajustées joueraient un rôle d'ajustement sur le volet des dépenses comme l'encaissement des arriérés d'impôts sur le revenu des sociétés peut l'être sur celui des recettes.

De manière purement illustrative, la différence, en cumulé, entre les dépenses non ajustées et les dépenses ajustées concernant les fonds d'investissements s'élèverait sur la période 2024-2027 à un peu plus de 2,5 milliards d'euros, soit 3,1 % du PIB en total, ou 0,8 % du PIB par an.

Etant donné la nécessité d'investissements publics pour répondre aux défis futurs de l'économie luxembourgeoise, il est nécessaire de réaliser au minimum les investissements prévus dans la programmation pluriannuelle 2023-2027. Reste à savoir si les dépenses d'investissement prévues seront suffisantes afin de pouvoir répondre aux besoins accrus qui se manifesteront avec la poursuite d'une croissance future élevée.

²³⁷ Voir avis de la BCL sur le projet de budget 2020, chapitre 8.2 Les investissements publics au Luxembourg.

✓ Climat et énergie

Le tableau suivant reprend les dépenses totales du Fonds climat et énergie prévues dans le projet de programmation pluriannuelle 2023-2027 et les compare avec celles incluses dans les programmations pluriannuelles précédentes. La différence cumulée entre les dépenses ajustées et non-ajustées sur la période 2024-2027 s'élève à 210 millions d'euros.

Tableau 36 :

Dépenses totales du fonds climat et énergie (en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	CUMULÉ
PP 2019-2023	76	150	176	184	199					849
PP 2020-2024	62	144	150	182	201	229				968
PP 2021-2025		125	183	262	283	319	329			1 502
PP 2022-2026			99	267	359	336	316	333		1 710
PP 2023-2027				135	291	557	375	376	396	2 130
PP 2023-2027 ajustées				135	291	491	326	330	347	1 920


Sources : *programmations pluriannuelles 2019-2023, 2020-2024, 2021-2025, 2022-2026 et 2023-2027, calculs BCL*

Les dépenses effectuées en 2022 (135 millions d'euros) ont été bien inférieures à celles prévues dans la programmation pluriannuelle 2022-2026 (267 millions d'euros). Pour 2023, les dépenses incluses dans le projet de LPFP 2023-2027 sont inférieures à celles prévues dans la LPFP 2022-2026. Pour les années suivantes, les projections montrent une forte révision à la hausse des dépenses par rapport à ce qui a été inclus dans la LPFP 2022-2026 (+323 millions d'euros). Cette révision pourrait venir d'un report des dépenses non effectuées au cours des années précédentes. Au total, les dépenses s'élèveraient à un peu plus de 2 milliards sur la période 2022-2027 (1,9 milliard si l'on considère les dépenses ajustées), ou à 0,44 % du PIB en moyenne par an (0,4 % du PIB).

Le Luxembourg a adopté un plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) en 2020 avec des objectifs climatiques et énergétiques, suite à l'introduction du Pacte vert par la Commission européenne.²³⁸ Le PNEC a été révisé en 2023 et les objectifs renouvelés/renforcés²³⁹. Il comporte 197 mesures, dont les mesures dites « existantes » du PNEC 2020 et les mesures dites « additionnelles » du PNEC 2023, telles que la taxe CO₂ majorée annuellement de 5 euros/tonne jusqu'en 2026, l'électrification du parc automobile ou le phase-out du chauffage fossile.

238 Le Pacte vert pour l'Europe (European Green Deal) de décembre 2019 définit notamment deux objectifs, qui deviennent juridiquement contraignants à travers *la loi européenne sur le climat* adoptée par le Parlement européen en juin 2021 : (i) La neutralité climatique d'ici à 2050, c'est-à-dire de zéro émission nette, et (ii) la réduction des émissions de 55 % d'ici à 2030 comparé au niveau de 1990.

239 Les deux objectifs climatiques nationaux (outre à cinq objectifs sectoriels) visent (i) à atteindre la neutralité climatique d'ici 2050 au plus tard, c'est-à-dire « zéro émissions nettes » au Luxembourg et (ii) à réduire d'ici à 2030 de 55 % les émissions de GES par rapport à 2005. Les trois objectifs énergétiques nationaux sont fixés pour 2030 et consistent à (i) atteindre 37 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie, (ii) améliorer de 44 % l'efficacité énergétique et (iii) renforcer les objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique.



Ces objectifs climatiques et énergétiques, fixés pour la plupart pour 2030, requièrent des efforts supplémentaires dans les domaines du climat et des énergies renouvelables dans les années à venir. En effet, bien que la Commission européenne observe que l'implémentation du Pacte vert pour l'Europe est en cours au Luxembourg, elle estime aussi, sur base de simulations du STATEC, que les mesures « existantes » ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre en 2030²⁴⁰. Cet objectif ne serait atteint que si les mesures « additionnelles » du PNEC 2023 sont mises en œuvre.

Finalement, dans ce contexte, il serait également souhaitable de faire une analyse coûts – bénéfices de toutes les options auxquelles le gouvernement peut recourir dans le but de respecter ses engagements en matière environnementale (adaptation des droits d'accises, rachat de certificats d'émission, investissements ayant trait à l'écologie, etc...) et ce, en tenant compte des conséquences directes et indirectes des différentes mesures, qui pourraient être mises en œuvre, sur les recettes et dépenses budgétaires.

2.3.2. Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales peuvent être définies comme « des dispositions du droit fiscal, des réglementations ou des pratiques réduisant ou postposant l'impôt dû pour une partie restreinte des contribuables par rapport au système fiscal de référence »²⁴¹. Elles peuvent prendre différentes formes (déductions, abattements, exonérations, réductions de taux, crédits d'impôt, etc.).

Tout comme les dépenses directes, les dépenses fiscales sont des outils de politiques économiques et sociales. Il est donc primordial de disposer d'un inventaire complet et régulier de leur coût. La première estimation du coût des dépenses fiscales avait été publiée lors du projet de budget 2015. Cette publication était requise dans le cadre de la nouvelle gouvernance européenne²⁴² et constituait une première avancée en matière de transmission d'information.

Les tableaux ci-après reprennent le coût des dépenses fiscales en matière d'impôts directs et indirects en 2023 et 2024 telles qu'elles ressortent de la LPFP 2022-2026 et du projet de LPFP 2023-2027 respectivement²⁴³. La LPFP 2022-2026 estimait les dépenses fiscales totales à 1 666 millions d'euros, soit 2,1 % du PIB, en 2023. Selon le projet de LPFP 2023-2027, le coût des dépenses fiscales s'élèverait à 1 480 millions d'euros en 2024, soit 1,8 % du PIB, avec un coût de 365 millions pour les impôts indirects (voir tableau 37) et un coût de 1 115 millions pour les impôts directs (voir tableau 38).

240 Voir page 34 du rapport de la Commission Européenne « 2023 Country Report – Luxembourg » Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2023 National Reform Programme of Luxembourg and delivering a Council opinion on the 2023 Stability Programme of Luxembourg, 24.05.2023, Brussels.

241 OCDE (2010), Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE, Paris.

242 Article 14 paragraphe 2 de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (« Les États membres publient des informations détaillées concernant l'impact de leurs dépenses fiscales sur leurs recettes. ») et transposé à l'article 10 paragraphe 2 de la loi du 12 juillet 2014 sur la gouvernance et la coordination des finances publiques.

243 La programmation pluriannuelle n'indique les dépenses fiscales que pour l'année auquel le projet de budget se rapporte.

Sur la base de la LPFP 2022-2026, il avait été estimé que les dépenses fiscales en matière d'impôts indirects pourraient s'élever à 502 millions d'euros en 2023 avec, entre autres, un montant de 180 millions d'euros pour le crédit d'impôt logement (« Bëllegen Akt ») et 268 millions d'euros pour la faveur fiscale relative au taux de TVA réduit à 3 % aux logements destinés à des fins d'habitation principale. Cependant, selon la documentation de l'AED présentée à la COFIBU en mars 2024, le montant total du crédit d'impôt logement se serait finalement élevé à uniquement 127 millions d'euros en relation avec une baisse d'un peu plus de 50 % au niveau des droits d'enregistrement. En ce qui concerne l'application du taux de TVA réduit à 3 % aux logements destinés à des fins d'habitation principale, le montant de la faveur fiscale aurait atteint, selon l'AED, uniquement 126 millions d'euros en 2023. Ces deux coûts auraient donc été nettement inférieurs aux estimations pour 2023 incluses dans la programmation pluriannuelle 2022-2026.

En 2024, les dépenses fiscales diminueraient de 11 % par rapport à celles incluses dans le budget 2023 pour 2023. Cette baisse s'expliquerait, d'une part, par la réduction du montant enregistré pour le coût lié au taux de TVA réduit pour la construction et la rénovation de logements à des fins d'habitation principale et, d'autre part, par la baisse du coût lié au crédit d'impôt logement. La baisse de ces catégories de dépenses fiscales résulterait d'une baisse des demandes engendrée en lien avec le ralentissement du marché immobilier. On pourrait conclure que les estimations pour 2024 ont été élaborées sous l'hypothèse que le ralentissement sur le marché immobilier se poursuivrait en 2024.

En raison de l'introduction de la taxe CO₂, les droits d'accises sur le gasoil (chauffage) sont dorénavant supérieurs à ceux prévus par la directive européenne 2003/96/CE et, de ce fait, ne sont plus repris dans la liste des dépenses fiscales.

Tableau 37 :

Estimation des dépenses fiscales en matière d'impôts indirects (en millions d'euros)

		2023	2024
TVA Taux réduit à 3 %	Produits alimentaires destinés à la consommation animale	1	1
	Chaussures et vêtements pour enfants âgés de moins de 14 ans	3	2
	Services de restaurant et de restauration, à l'exclusion desdits services portant sur des boissons alcoolisées	33	57
	Hébergement dans les lieux qu'un assujéti réserve au logement passager et de personnes et locations de camps de vacances ou de terrains aménagés pour camper	7	4
	Secteur financier	3	2
	Logements (à des fins d'habitation principale)	268	137
TVA Taux réduit à 14 %	Vins de raisins frais tirant 13° au moins d'alcool, à l'exception de vins enrichis en alcool, des vins mousseux et de vins dit de liqueur	4	4
	Assurances	1	2
	Secteur financier	2	1
Droits d'enregistrement et de transaction	Crédit d'impôt logement ("Bëllegen Akt")	180	155
	Total dépenses fiscales pour les impôts indirects	502	365

Sources : Budget 2023 et projet de budget 2024

En matière d'impôts directs, les dépenses fiscales s'élèveraient à 1 115 millions d'euros en 2024, en légère baisse d'environ 4 % par rapport à celles enregistrées pour 2023.

Tableau 38 :

Estimation des dépenses fiscales en matière d'impôts directs (en millions d'euros)

		2023	2024
Abattement	extra-professionnel	133	141
Abattement	en raison d'un bénéfice de cession sur un immeuble ou une participation importante	11	13
Abattement	sur les plus-values de cession d'un immeuble bâti acquis par voies de succession en ligne directe	5	5
Abattement	pour charges extraordinaires (y compris abattement forfaitaire pour frais de domesticité, etc.)	64	69
Abattement	pour charges extraordinaires en raison des enfants ne faisant pas partie du ménage du contribuable	15	15
Déductibilité	des aréages de rentes, charges permanentes dues en vertu d'une obligation particulière et payées au conjoint divorcé	4	5
Déductibilité	des cotisations d'assurances et intérêts débiteurs	105	110
Déductibilité	des cotisations payées à titre personnel en raison d'une assurance continue, volontaire ou facultative, et d'un achat de périodes en matière d'assurance maladie et d'assurance pension auprès d'un régime de sécurité sociale	6	7
Déductibilité	des libéralités et dons	20	21
Déductibilité	des intérêts débiteurs en relation avec un prêt bancaire pour financer l'acquisition d'une habitation personnelle	91	138
Déductibilité	des cotisations d'épargne logement	38	40
Déductibilité	des versements au titre d'un contrat individuel de prévoyance-vieillesse (3ème pilier)	48	54
Déductibilité	des cotisations personnelles dans un régime complémentaire de pension (2ème pilier)	8	8
Bonification d'impôt	en cas d'embauche de chômeurs	3	1
Exemption	de la prime participative allouée à certains salariés par leur employeur	24	25
Exonération	à hauteur de 80 % des revenus perçus de certains droits de la propriété intellectuelle	5	5
Crédit d'impôt	pour salariés, pour pensionnés et pour indépendants	337	280
Crédit d'impôt	salaires social minimum	74	75
Crédit d'impôt	monoparental	8	13
Crédit d'impôt	énergie	165	na
Crédit d'impôt	conjoncture	255	5
Crédit d'impôt	CO ₂	na	85
Total dépenses fiscales pour les impôts directs		1 164	1 115
Total dépenses fiscales ajusté pour les impôts directs pour l'année 2023		1 419	

Sources : Budget 2023 et projet de budget 2024

Note : Le montant total ajusté pour l'année 2023 tient compte du crédit d'impôt conjoncture qui a été mis en place en juillet 2023 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2023. L'impact budgétaire a été estimé à 255 millions d'euros.

Le poste le plus important concerne le crédit d'impôt pour salariés, pensionnés et indépendants qui compterait pour 280 millions d'euros en 2024 (0,3 % du PIB). Ce poste connaîtrait cependant une baisse prononcée parmi les dépenses fiscales en matière d'impôts directs (-17 %). Ceci s'explique par la baisse du montant maximum autorisé pour ce crédit d'impôt (de 696 euros par an en 2023 à 600 euros par an à partir de 2024). Le crédit d'impôt CO₂ compenserait en partie le crédit d'impôt pour salariés, pensionnés et indépendants.

La mise en place du crédit d'impôt conjoncture²⁴⁴ en juillet 2023 dans le cadre du « Solidaritétspak 3.0 » n'était pas encore prévue au moment de l'élaboration du projet de budget 2023 en 2022. La prise en compte de cette dépense fiscale ferait augmenter le total des dépenses fiscales en 2023 à hauteur de 255 millions d'euros. S'y ajoute l'impact de 5 millions d'euros en 2024, montant affiché dans le projet de budget 2024.

Une remarque similaire, mais dont la portée est différente, peut être faite pour l'augmentation du plafond du crédit d'impôt logement (« Bëllegen Akt ») de 20 000 à 30 000 euros et dont l'impact budgétaire avait été estimé à 45 millions d'euros en 2023. Comme les données de l'AED l'ont montré, en raison du ralentissement du marché immobilier, le coût de cette dépense fiscale a dû au final être plus basse en 2023.

Notons dans ce contexte que, dans le cadre du « Paquet Logement » présenté à la fin du mois de janvier 2024, une augmentation supplémentaire du plafond du crédit d'impôt logement (« Bëllegen Akt ») de 30 000 à 40 000 euros et un nouveau crédit d'impôt « Bëllegen Akt » pour l'investissement dans le logement locatif ont été annoncés par le gouvernement pour la seule année 2024²⁴⁵. Ces adaptations ne figurent pas encore dans la liste des dépenses fiscales, car la procédure législative n'est pas encore achevée.

A la liste « officielle » reprise dans le budget, on pourrait rajouter l'exemption des plus-values réalisées sur la cession de la résidence principale. Dans le budget 2022, le coût de cette dépense fiscale avait encore été estimé à approximativement 0,25 % du PIB. Finalement, on pourrait aussi rajouter le coût budgétaire de la bonification d'impôt pour investissement des entreprises, qui a été récemment estimé à environ 200 millions d'euros ou 0,25 % du PIB, une mesure qui sera d'ailleurs plus généreuse à partir de 2024.

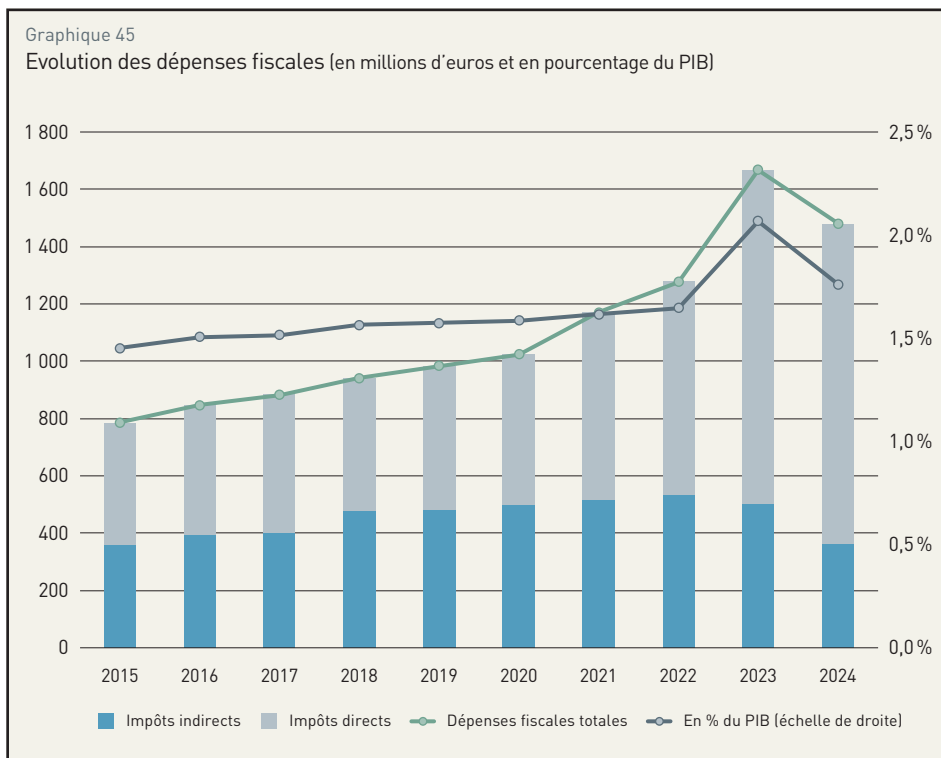
S'il est difficile de vérifier l'estimation de chaque dépense fiscale, il convient de noter que les dépenses fiscales relatives au logement resteraient les plus onéreuses (470 millions d'euros) et constitueraient 32 % des dépenses fiscales totales en 2024, malgré une baisse de 19 % par rapport à 2023, et auraient un impact budgétaire similaire aux divers crédits d'impôt (458 millions d'euros).

Le graphique ci-après reprend l'évolution du coût des dépenses fiscales en matière d'impôts directs et indirects depuis leur publication en 2015. Au cours de la période 2016-2022, les dépenses fiscales se sont accrues à un rythme moyen de 7,2 % par an. En 2023, l'ajout des différents crédits d'impôt²⁴⁶ explique la croissance de 31 % observée entre 2022 et 2023. Entre 2023 et 2024, les dépenses fiscales telles qu'elles ressortent de la documentation budgétaire diminueraient de 11 %, ce qui s'explique par des dépenses fiscales nettement plus faibles en relation avec le logement. Exprimées en pourcentage du PIB, elles ont oscillé entre 1,5 % et 1,8 % du PIB entre 2015 et 2022, et ont dépassé 2 % en 2023. En ce qui concerne la répartition entre les impôts directs et indirects, les dépenses fiscales relatives aux impôts directs ont représenté plus de 50 % du total des dépenses fiscales et ce, tout au long de la période sous revue sauf en 2018 (49 %). Cette part a augmenté à 70 % pour l'année 2023, du fait de l'ajout de divers crédits d'impôts à la liste à partir de 2023, et passerait à 75 % pour l'année 2024.

244 Ce crédit d'impôt était destiné à neutraliser en 2023 en partie les indexations échues dans les barèmes d'impôt avant que ces derniers ne soient ajustés à hauteur de 4 tranches indiciaires à partir de 2024.

245 Selon le projet de budget 2024, l'estimation de cette dépense fiscale serait de 40 millions d'euros en 2024.

246 Il s'agit du crédit d'impôt pour salariés, pensionnés et indépendants, du crédit d'impôt salaire social minimum et du crédit d'impôt monoparental, qui ne figuraient pas sur la liste des dépenses fiscales avant le dépôt du projet de budget 2023, mais qui faisaient déjà partie du système fiscal depuis plusieurs années.



Sources : Budgets 2015 à 2023 et projet de budget 2024, calculs BCL

Finalement, si la revue effectuée par le ministère des Finances et l'ajout de nouveaux éléments dans la liste des dépenses fiscales, tels que les différents crédits d'impôt (voir ci-dessus), répondent en partie aux souhaits émis par la BCL dans ses avis précédents, la BCL maintient toutefois que disposer d'un inventaire régulier du coût de tous les abattements, exemptions et bonifications, qu'ils aient été ou non considérés comme constituant des dépenses fiscales, est indispensable²⁴⁷. Cette absence de données rend impossible toute estimation des taux d'imposition effectifs. Ceci est d'autant plus nécessaire dans le cas où une réforme fiscale verrait le jour en 2026, comme annoncé dans l'accord de coalition du nouveau gouvernement.

2.4. LES TRANSACTIONS SUR LA DETTE PUBLIQUE

Dans son avis sur le projet de budget 2019, la BCL a salué la suppression du fonds de la dette. En effet, dans ses avis précédents, la BCL estimait que le fonds de la dette n'était qu'un simple « intermédiaire comptable » destiné à retracer les paiements relatifs à la dette de l'État. Le rôle du fonds de la dette se réduisait à reprendre les montants mis à disposition pour le paiement des intérêts et le remboursement des emprunts de l'État.

Les nouveaux articles budgétaires remplaçant le fonds de la dette publique permettent ainsi de différencier les montants qui seront empruntés dans le but de refinancer la dette publique venant à échéance de ceux qui permettront d'assurer le financement du déficit de l'État central.

²⁴⁷ Il manque notamment le coût de la bonification pour investissement et celui de l'exemption des plus-values de cession de l'habitation.

Tableau 39 :

Transactions sur la dette publique (en millions d'euros)

	2023	2024	2025	2026	2027
Intérêts échus sur la dette publique (1)	119	171	246	346	454
Amortissements de la dette publique (2)	2 016	503	1 500	1 700	2 000
Produits d'emprunts pour financer les déficits (3)	2 645	2 000	2 000	1 550	1 500
Produits d'emprunts pour le refinancement de la dette publique (4)	2 016	500	1 500	1 700	2 000
p.m. Produits d'emprunts projetés (5) = (3)+(4)	4 661	2 500	3 500	3 250	3 500
p.m. Déficit projeté de l'État central (6)	-2 584	-2 160	-1 890	-1 960	-2 150
p.m. Autorisations d'emprunts disponibles (en cumulé) (7)		5 000			

Source : *Programmation pluriannuelle 2023-2027*

Le tableau 39 fournit les informations suivantes : i) les paiements d'intérêts sur la dette seraient en forte hausse à l'horizon 2027 (1); ii) l'État procédera entre 2024 et 2027 à des nouveaux emprunts pour financer le déficit de l'administration centrale ou encore pour refinancer la dette venant à échéance (5); iii) entre 2024 et 2027, l'entièreté de la dette venant à échéance (2) serait refinancée par l'émission de nouveaux emprunts (4) et iv) les montants relatifs aux emprunts servant à financer les déficits (3) seraient quasi identiques aux déficits projetés de l'État central (6) tels qu'ils apparaissent dans la loi de programmation pluriannuelle 2023-2027.

Enfin, les autorisations d'emprunts disponibles pour 2024 qui s'élèvent à 5 000 millions d'euros²⁴⁸ (7) seraient suffisantes pour couvrir le financement de la dette en 2024 (un montant de 2 500 millions d'euros serait nécessaire dans ce cas).

Soldes budgétaires stabilisant le ratio de dette des administrations publiques luxembourgeoises

En général, la dynamique de la dette publique au niveau des administrations publiques dépend de quatre facteurs, à savoir le solde budgétaire primaire des administrations publiques, le taux d'intérêt (effectif) sur la dette publique (« i »), le taux de variation du PIB en valeur (« g »)²⁴⁹ et l'ajustement « stock-flux ».

Au Luxembourg, ce sont les déficits récurrents au niveau de l'administration centrale, et non des administrations publiques, qui alimentent la dynamique de la dette publique. Cela provient du fait que les communes présentent en général des soldes budgétaires à l'équilibre tandis que les surplus récurrents de la Sécurité sociale servent à alimenter le Fonds de compensation du système général de pension.

Le tableau ci-dessous compare le solde de l'administration centrale tel que projeté dans la LPFP 2023-2027 (ligne 4) avec celui qu'il conviendrait de dégager pour stabiliser le ratio de dette des administrations publiques luxembourgeoises à son niveau de 2023 (ligne 5).

²⁴⁸ En vertu de l'article 32 du projet de budget 2024, le solde disponible de l'autorisation d'emprunt inscrite à l'article 39 de la loi du 23 décembre 2022 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 est annulé.

²⁴⁹ Voir BCL (2022) L'impact de « i-g » sur la dynamique de la dette publique au Luxembourg, Bulletin 2022/2.

Tableau 40 :

Soldes budgétaires stabilisant le ratio de dette des administrations publiques luxembourgeoises (en % du PIB, voire en p.p.)

		2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dettes des administrations publiques	(1)	24,7	25,2	26,5	26,9	27,3	27,3
Variation du ratio de dette des administrations publiques	(2) = Δ(1)		0,5	1,3	0,4	0,4	0,0
Variation du PIB en valeur	(3)	7,1	4,0	4,3	5,4	4,7	5,0
Solde de l'administration centrale	(4)	-1,4	-2,0	-2,3	-2,0	-1,5	-1,3
Solde stabilisant le ratio de dette	(5) = [-(1)A-1*(3)A]			-1,1	-1,3	-1,4	-1,4
Différence entre le solde stabilisant la dette et le solde de l'administration centrale	(6) = (5) - (4)			1,2	0,6	0,2	-0,1
Dettes des administrations publiques avec le solde de l'administration centrale	(7) ²⁵⁰		25,2	26,5	27,1	27,4	27,4

Sources : *Programmation pluriannuelle 2023-2027, calculs BCL*

Les lignes 1 et 3 du tableau reprennent respectivement le ratio de dette des administrations publiques et le taux de croissance du PIB en valeur tels que projetés dans la LPFP 2023-2027.

À partir de ces deux variables, il est possible de calculer le solde budgétaire qu'il conviendrait de dégager (au niveau de l'administration centrale) afin de stabiliser le ratio de dette (ligne 5). On remarque que le ratio de dette pourrait être stabilisé (à son niveau de l'année précédente) tout en dégagant des déficits budgétaires. D'une part, cela trouverait son origine dans le fait que le taux de variation du PIB en valeur (« g », ligne 3) est positif. D'autre part, l'ampleur du déficit permettant de stabiliser le ratio de la dette dépendra de l'importance du taux de variation du PIB en valeur et du niveau du ratio de dette à stabiliser. Ce déficit serait de l'ordre de 1,1 % du PIB en 2024 et il augmenterait à environ 1,4 % sur la période 2025-2027 (ligne 5). La hausse du ratio sur les années 2025-2027 s'explique par le fait que la croissance projetée du PIB en valeur sur cette période serait plus élevée qu'en 2024²⁵¹.

L'augmentation du ratio de dette au Luxembourg au cours de l'horizon de projection (ligne 2) proviendrait du fait que le solde budgétaire de l'administration centrale (ligne 4) est inférieur, entre 2024 et 2026, au solde qu'il conviendrait de dégager pour stabiliser le ratio de dette (ligne 5).

La ligne 6 du tableau représente la différence entre le solde qui permettrait de stabiliser le ratio de dette au niveau des administrations publiques et le solde projeté au niveau de l'administration centrale. A titre illustratif, le déficit de l'administration centrale devrait être réduit de l'ordre de 0,9 % du PIB en moyenne au cours de la période 2024-2025 pour stabiliser le ratio de dette publique à son niveau de 2023.

La ligne 7 du tableau représente l'évolution du ratio de dette dans l'hypothèse selon laquelle les déficits de l'administration centrale (ligne 4) seraient entièrement financés par une émission de dette et les emprunts venant à échéance refinancés dans leur intégralité.

La quasi similitude entre les chiffres inclus à la ligne 1 et à la ligne 7 du tableau confirme donc que ce sont bien les déficits de l'administration centrale qui sont responsables de l'augmentation du ratio de dette au niveau des administrations publiques luxembourgeoises.

250 La ligne 7 est dérivée au moyen de la formule suivante $(7) = (1)/100_{A-1} \times 1/(1+((3)/100))_A - (4)/100_A$.

251 Dans les calculs du tableau, le taux d'intérêt (effectif) sur la dette publique (« i ») n'intervient pas. Toutefois, les résultats et les conclusions obtenus au tableau 40 seraient similaires si on utilisait le différentiel entre le taux d'intérêt (effectif) sur la dette publique (« i ») et le taux de variation du PIB en valeur (« g ») pour calculer le solde primaire qui stabilise le ratio de dette.