

Budget 2025 : Ee Muer fir Jiddereen ?

Analyse et réflexion sur le projet de loi concernant le budget
des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025

Olivier CANO

Conformément à sa devise « cultiver le débat », la Fondation Robert Krieeps a l'intention de publier des notes sur des sujets d'actualité à intervalles irréguliers. Cette note présente les grandes tendances du budget 2025. Elle constate que le budget 2025 est marqué par une augmentation des dépenses dédiées au régalién et au logement, mais manque malgré l'effet d'annonce, d'ambition écologique et sociale. Il limite le déficit à court-terme en suivant le dogme irrationnel du seuil de la dette de 30% PIB, tout en n'étant pas à la hauteur des besoins d'investissement structurels nécessaires à la transition digitale et écologique. Enfin, seront présentées des propositions pour une dépense publique plus écologique, sociale ainsi que plus efficace et inclusive. L'auteur remercie à tous les relecteurs pour leurs commentaires avisés.

„Mat dësem Budget hale mir Kurs op muer. Ee Muer fir jiddereen“¹ telle était l’ambition annoncée par le ministre des Finances Gilles Roth lors de la présentation du budget 2025, le 9 octobre dernier devant la Chambre des Députés.

Le dépôt du projet de loi sur le budget 2025 marque définitivement la prise de fonction du nouveau gouvernement. Le budget 2024 était en partie un budget provisoire, c’est avec le budget 2025 que la nouvelle majorité CSV-DP révèle son cap politique pour les prochaines années.

Le budget 2025 se veut ambitieux. Afin de faire face aux grands changements des années à venir, les quatre priorités affichées dans le projet de loi budgétaire sont le soutien aux ménages, le maintien des investissements publics, la mise en place de mesures visant à renforcer la compétitivité de l’économie et la création d’un cadre favorable à une construction de logements. A ces quatre priorités s’ajoute un engagement à préserver la notation « AAA » de la dette luxembourgeoise, en la maintenant en-dessous de 30% du PIB.

Or, malgré l’effet d’annonce de cette ambition de préparer le Luxembourg pour le futur, force est de constater qu’il s’agit sans surprise d’un budget conservateur mettant l’accent sur l’équilibre et le régalien (I), qui manque d’ambition sociale et écologique (II), alors que des propositions alternatives pour investir dans l’avenir existent (III).

I. Un budget conservateur mettant l’accent sur le régalien et l’équilibre

Un budget qui essaie de concilier les besoins de financements pour le régalien et pour le logement

Ce sont surtout les ministères régaliens qui tirent leur épingle du jeu. Yuriko Backes et la Direction de la Défense du ministère des Affaires étrangères et européennes, ainsi que Léon Gloden avec le ministère des Affaires intérieures sont les gagnants du budget 2025. Le budget pour la défense voit ses crédits augmenter de +27% et le ministère des Affaires intérieures de +10%, comparé à 2024. Le ministère de la Justice bénéficie également d’une augmentation de +7,5% par rapport à 2024.

L’augmentation du budget de la défense n’est pas surprenante. Dans un monde en guerre, il est naturel que le Luxembourg honore ses engagements à l’égard de l’OTAN, en décidant d’investir dans la défense 1% du PIB d’ici 2028 et 2% du RNB d’ici 2030². Concrètement, les dépenses militaires devront atteindre presque 1 milliard d’euros d’ici 2028 et dépasser cette somme en 2030. Dans l’optique de préparer le Luxembourg aux défis de demain, il est cependant indispensable que cet effort de défense ne se fasse pas au détriment des investissements dans la transition écologique, la digitalisation et la cohésion sociale du pays.

S’agissant du ministère des Affaires intérieures, l’augmentation de ses crédits à 2,8 milliards d’euros est surtout liée à l’augmentation du budget alloué à la sécurité intérieure. Cette tendance budgétaire reflète bien la priorité du nouveau gouvernement CSV-DP. Ainsi, le budget de la Police Grand-ducale augmente de +70 millions d’euros, soit +15,9% par rapport à 2024. Si l’on compare ces chiffres à 2023, dernier budget du gouvernement Bettel II, cela correspond à une augmentation réelle de +26 %³. Lutter contre la délinquance est essentiel. Cependant, en tant que grande place financière, le Luxembourg a une responsabilité particulière pour lutter aussi contre la criminalité

¹ Budget 2025 Ried vum Finanzminister, Gilles Roth, 09.10.2024

<https://budget.public.lu/content/dam/budget/lb/budget2025/links-dokumenter/budgetsried-2025-final.pdf>

² Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l’Etat pour l’exercice 2025 p.53

³ Indice des prix à la consommation STATEC Edition 7 octobre 2024

Augmentation annuelle du IPCN base 2015 pour le mois de septembre 2024 de 1,28%. A cela il faut ajouter la variation de l’IPCN estimée pour 2025 qui est de 2,6%.

financière. Ainsi, il aurait été judicieux de dédier une partie de cette enveloppe au ministère de la Justice en renforçant la Cellule de Renseignement Financier qui actuellement compte seulement 12 employés et en augmentant le nombre de magistrats et greffiers affectés à la lutte contre la criminalité financière. Cela a été recommandé par le GAFI⁴ et le Procureur général d'État Martine Solovieff et le Procureur du parquet de l'arrondissement de Luxembourg Georges Oswald qui se sont prononcés dans ce sens lors d'une réunion de la Commission de la Justice à la Chambre des Députés⁵.

Outre les ministères régaliens, c'est le ministère du Logement qui reçoit une des plus grandes augmentations budgétaires avec +34%, pour atteindre un montant total de 488 millions d'euros⁶. Cette augmentation d'environ +125 millions d'euros fait suite à l'annonce du gouvernement lors de la présentation du budget 2024 de consacrer une enveloppe financière pluriannuelle de 480 millions euros entre 2024 et 2026 au logement.

Le gouvernement essaie ainsi de venir au secours du marché de la construction. En effet, la confiance des acteurs du secteur de la construction est en chute libre. L'indicateur de confiance du STATEC pour la construction recule⁷ et les autorisations de construction de logement en 2023 ont atteint un niveau historiquement bas depuis 2015 avec 4458 autorisations⁸, loin du besoin annuel de 6000-7000 unités supplémentaires estimé par le LISER pour répondre à la croissance démographique du pays⁹.

L'effort du gouvernement est-il suffisant, au regard de la santé du marché de la construction, mais aussi du besoin en logement nécessaire au vu des projections de croissance de la population (active) du Luxembourg ? Certes, le budget alloué au logement a augmenté de presque +70% par rapport au dernier budget du gouvernement Bettel II en 2023¹⁰. Mais faire mieux ne veut pas nécessairement dire faire assez bien. L'enveloppe pluriannuelle de 480 millions équivaut selon le projet de loi budgétaire à l'acquisition de 800 logements abordables¹¹ qui s'ajoutent aux 114 logements en VEFA (Vente en futur état d'achèvement) que l'Etat a décidé d'acquérir sous l'ancien gouvernement¹². Cela revient en moyenne à 228 unités par an, un nombre largement insuffisant par rapport au besoin annuel de 6000. Or, ce que les acteurs économiques du secteur demandent à ce stade, c'est de la volonté politique pour lancer une offensive véritablement ambitieuse d'acquisition, de construction et de rénovation de logements.

En outre, afin de relancer la construction le gouvernement devrait augmenter la confiance des acquéreurs en renforçant leur protection. D'une part ceci pourrait se faire en limitant les clauses d'indexation automatique dans les contrats de VEFA, car celles-ci laissent l'acquéreur en période

⁴ FATF (2023), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Luxembourg, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Mutualevaluations/Merluxembourg-2023.html>

⁵ La Justice manque d'effectifs face à la criminalité financière, Chambre des Députés, 27.06.2024 <https://www.chd.lu/fr/node/2404>

⁶ Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 p.97

⁷ Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 p.10

⁸ DES AUTORISATIONS DE BÂTIR EN BERNE EN 2023, STATEC REGARDS N°4 03/2024

<https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/regards/2024/regards-04-24.html>

⁹ «L'économie luxembourgeoise est de plus en plus dépendante de la capacité de ses voisins à loger sa main-d'œuvre», Virgule, 15.03.2024

<https://www.virgule.lu/granderegion/l-economie-luxembourgeoise-est-de-plus-en-plus-dependante-de-la-capacite-de-ses-voisins-a-loger-sa-main-d-%C5%93uvre/9359963.html>

¹⁰ Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2023 p. 103

¹¹ Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 p.29

¹² Les premières acquisitions VEFA par l'État sur le point d'être conclues, Communiqué du Gouvernement du Luxembourg, 01.09.2023

https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiques/2023/09-septembre/01-kox-vefa.html

de forte inflation en incertitude concernant le prix final. D'autre part, le gouvernement devrait apporter une précision législative concernant les garanties d'achèvements afin que celles-ci ne puissent plus être transformées en garanties de remboursement. Cela donnerait à l'acquéreur d'une VEFA la certitude que le chantier sera finalisé, indépendamment d'une éventuelle faillite du constructeur.¹³

Alors que le budget 2025 essaie de traiter le régalién et le logement comme une priorité, il s'agit d'un budget qui se focalise sur la maîtrise des dépenses à court-terme au détriment du long terme.

Un budget qui se focalise sur la maîtrise des dépenses à court terme, posant des questions de justice intergénérationnelle à long terme

Le budget 2025 limite le déficit à court-terme en suivant le dogme irrationnel du seuil de la dette de 30% PIB, tout en n'étant pas à la hauteur des besoins d'investissements structurels. En même temps, les projections à long terme du budget marquent un dérapage des comptes publics, ceci surtout dû à un déséquilibre financier de la sécurité sociale. Si le *statu quo* est maintenu, le Luxembourg risque de léguer aux futures générations en même temps une dette financière et une dette de sous-investissements.

Pour 2025, le solde pour l'administration centrale sera déficitaire de -1,29 milliards d'euros, ce qui équivaut à -1,5% du PIB, alors que pour l'ensemble des administrations publiques (regroupant administrations locales, centrales et la sécurité sociale) le solde est négatif de -0,6% du PIB¹⁴. Le déficit de l'administration centrale est en effet amorti par l'excédent de la sécurité sociale de +0,8% du PIB. La charge de la dette a augmenté de +37,7% par rapport à 2024, mais celle-ci représente seulement 1,1% des dépenses budgétaires.¹⁵ Au regard de la baisse récente des taux d'intérêts, ce poste de dépenses devrait diminuer dans le futur.

A moyen terme la dette publique reste stable avec un ratio dette/PIB de 26% en 2028, largement en-dessous du seuil symbolique des 30%. Enfin, à très long terme selon les dernières projections du Conseil National des Finances Publiques, ce ratio est estimé dans une fourchette plus préoccupante de 70% du PIB à 223% du PIB à l'horizon 2070¹⁶, surtout en raison du déficit de la sécurité sociale.

Keynes a certes déclaré *This long run is a misleading guide to current affairs. In the long run we are all dead.*¹⁷, mais l'excessif dérapage du déficit à long terme couplé à l'excessive rigueur budgétaire à court terme posent la question d'une double injustice intergénérationnelle, qu'il faudra traiter au plus vite.

S'agissant de l'excessif dérapage des comptes publics à long-terme ceci est dû à un déséquilibre du solde de la sécurité sociale. En effet, les projections du solde de la sécurité sociale sont telles qu'elles invitent à se poser dès maintenant la question de l'équilibre budgétaire de ce système, afin de ne pas laisser un système en faillite aux générations futures. Ainsi, au nom de la justice intergénérationnelle et de la survie d'un système de sécurité sociale public, il serait judicieux d'entamer des discussions sur les réformes nécessaires pour équilibrer le financement de la sécurité sociale. Cela dit, toute réforme du système de sécurité sociale devrait suivre les principes

¹³ v. Des règles pour un marché immobilier en mutation Propositions et réflexions, Franz Fayot et Max Leners, Fondation Robert Krieps, 4 août 2024

¹⁴ Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 p.21

¹⁵ Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 p.23

¹⁶ Evaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques, Conseil National des Finances Publiques, Octobre 2024

¹⁷ Keynes John Maynard, John Maynard Keynes, Royal economic society, et al. *The collected writings of John Maynard Keynes . Volume IV . A tract on monetary reform*. London Basingstoke [New York : Macmillan St. Martin's press. 1971.

d'universalité, de solidarité et d'égalité, ainsi que rechercher des formes de financements alternatives.

En ce qui concerne l'excessive rigueur budgétaire à court terme, celle-ci n'exploite pas les marges de manœuvres budgétaires dont dispose le Luxembourg pour répondre aux besoins d'investissements structurels. En effet, la doctrine budgétaire des gouvernements luxembourgeois successifs de limiter l'endettement de l'administration centrale à l'équivalent de 30% du PIB est à remettre en question.

Défendre la notation « AAA » de la signature luxembourgeoise est un objectif de bonne gestion des finances publiques, car toute dégradation de la notation impliquerait mécaniquement une augmentation des taux d'intérêts et donc de la charge de la dette. En revanche, le gouvernement associe en permanence le maintien de la notation « AAA » au fait de ne pas dépasser le seuil des 30% du PIB, notamment dans la communication aux agences de notations et aux marchés financiers. A titre d'exemple, le ministre des Finances s'est félicité dans son discours devant la Chambre des Députés « *Mir halen déi effentlech Schold – anescht ewéi zu Senneng präsentéiert – Stand haut, déi ganz Legislaturperiod däitlech ënnert der 30%-Mark* ». ¹⁸ Or, dépasser le seuil des 30% du PIB ne remettrait en rien en cause la soutenabilité de la dette luxembourgeoise, comme l'a expliqué le président du Conseil National des Finances Publiques Romain Bausch « *wann een elo bei 28 oder 35 Prozent läit, dat mécht der Kaz wierklech kee Bockel* » ¹⁹. La barre des 30% est une contrainte que le Luxembourg s'impose de manière arbitraire et sans fondement concret, privant le pays de ses marges budgétaires pour effectuer des investissements structurels nécessaires.

En effet, le projet de loi budgétaire explique très bien que le Luxembourg doit relever « *en même temps les défis structurels de la double transition numérique et écologique* » ²⁰. Le rapport Draghi quantifie ce besoin annuel en investissements supplémentaires au niveau européen à environ 800 milliards d'euros ²¹, dont 20% à 50% vont devoir venir d'investissements publics. Par rapport à sa population, cela équivaut pour le Luxembourg à une augmentation des investissements publics chaque année de 250-500 millions d'euros, exclusivement dédiés à la transition digitale et écologique. Si on prend comme référence la taille de l'économie, les montants d'investissements nécessaires évoluent entre 800 millions et 2 milliards euros chaque année.

Ainsi, afin de ne pas léguer une dette de sous-investissement aux prochaines générations, il serait juste de commencer dès maintenant à augmenter progressivement et significativement les investissements dans la transition énergétique et digitale. Ceci devrait être associé à un programme de développement des capacités des administrations, afin qu'elles aient les capacités à dépenser effectivement les montants budgétés.

Effectuer ces investissements par la dette et donc par un léger dépassement du seuil de 30% se justifie par deux raisons principales. Premièrement, concernant les coûts de l'inaction climatique, ceux-ci dépassent largement les coûts de l'action ²². Il est donc moins cher d'investir aujourd'hui dans la transition climatique que demain. Deuxièmement, ces investissements dans la transition

¹⁸ Budget 2025 Ried vum Finanzminister, Gilles Roth, 09.10.2024

<https://budget.public.lu/content/dam/budget/lb/budget2025/links-dokumenter/budgetsried-2025-final.pdf>

¹⁹ Et ass "keng Glaskugel", mee "eng Tendenz" do, RTL, 25.10.2024

<https://www.rtl.lu/news/national/a/2244153.html>

²⁰ Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 p.17

²¹ The future of European competitiveness _ A competitiveness strategy for Europe Part A p 59, Mario Draghi, 09.09.2024

²² Le coût de l'inaction climatique est estimé à une perte de PIB à l'horizon 2100 comprise entre 7 % et 23 % du PIB v. Les incidences économiques de l'action pour le climat, Jean Pisani-Ferry, Selma Mahfouz, 2023

écologique et digitale se feront aussi au profit des futures générations. Il est donc bien normal que ces générations contribuent au financement de ces investissements à travers de la dette.

En proposant une trajectoire qui n'est pas à la hauteur des défis du futur, le budget 2025 manque par conséquent d'ambition sociale et écologique.

II. Un budget qui manque d'ambition sociale et écologique

Une politique sociale sans justice sociale

„D'Aarmutsbekämpfung ass eng absolut Prioritéit. Mir gi konsequent géint Aarmut vir. Awer och géint de Risiko an d'Aarmut oofzerutschen. Ronn 47% vun eisem Budget fléissen a Sozialtransferen“ s'est félicité le ministre des Finances devant la Chambre des Députés. En outre, le ministre a souligné que l'allocation de vie chère augmentera de +5,5 millions d'euros, soit +10% par rapport à 2024, à la suite des annonces faites par le ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil, Max Hahn en juillet 2024.

Au premier abord, ces annonces semblent être un bon point de départ pour atteindre les ambitions du gouvernement. Malgré tout, ces chiffres restent quelque peu décevants pour un gouvernement qui affiche la lutte contre la pauvreté comme priorité absolue. En effet, le dernier budget du gouvernement Bettel II avait lui aussi consacré 47% des dépenses aux prestations sociales, le gouvernement CSV-DP ne fait donc pas mieux. De plus, l'augmentation de l'allocation de vie chère de +10% équivaut à une augmentation réelle de seulement 1,42%²³, en prenant en compte l'inflation depuis 2022, année de la dernière augmentation de l'allocation de vie chère.

Le budget 2025 augmente certes le montant alloué à la prime d'énergie de +16,3 millions d'euros et pérennise l'équivalent crédit d'impôt pour un montant de 16,8 millions d'euros, mais ces +33 millions d'euros en faveur des plus modestes sont relativement faibles par rapport au coût de certaines mesures du « Entlaaschtungs-Pak ». Ce-dernier introduit des réductions d'impôts généralisées, y compris pour les plus fortunés, en totale contradiction avec le cap que le ministre des Finances lui-même a donné « *D'Zilsetzung ass kloer : D'Sue vum Staat gezielt intelligent an effizient ausginn* »²⁴

Le « Entlaaschtungs-Pak » introduit entre autres une baisse du taux d'imposition de 17% à 16% de l'impôt sur les revenus des collectivités (IRC) pour les entreprises, dont le revenu imposable dépasse 200.000 euros. Cela correspond à une baisse réelle de l'impôt effectivement payé de -5,9% pour ces entreprises. Cette mesure a été introduite pour des raisons de compétitivité internationale, notamment par rapport à la moyenne du taux d'imposition des sociétés de l'OCDE, comme l'a expliqué le ministre des Finances « *Mir beweegen eis domadden a Richtung OECD-Duerchschnëtt* ». En outre, pour les petites entreprises le taux de l'IRC baisse de 15% à 14%, correspondant à une baisse de l'impôt payé de -6,7%. L'ensemble coûtera à l'Etat 259 millions d'euros entre 2025 et 2028²⁵.

La baisse de l'impôt sur les petites entreprises est compréhensible dans l'optique de redynamiser l'économie locale et soutenir les petits entrepreneurs. En revanche, baisser d'un point de pourcentage le taux d'imposition sur les grandes entreprises au nom de la compétitivité internationale n'est pas « *gezielt intelligent an effizient* ». Depuis l'introduction de l'impôt minimal mondial de 15%, le taux d'imposition est un facteur marginal dans le choix de localisation des grandes entreprises internationales. Aucune entreprise internationale viendra au Luxembourg

²³ IPC STATEC base 2015

²⁴ Budget 2025 Ried vum Finanzminister, Gilles Roth, 09.10.2024

<https://budget.public.lu/content/dam/budget/lb/budget2025/links-dokumenter/budgetsried-2025-final.pdf>

²⁵ Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 p.18

parce que le taux d'imposition affiché a baissé d'un point de pourcentage. Ce qui compte, ce sont les procédures administratives, qui doivent être rapides, des conditions de vie favorables pour les employés, la possibilité de recruter des personnes qualifiées et la sécurité juridique. Cette baisse d'un point de pourcentage est donc un cadeau fiscal avec probablement peu, voire aucun impact sur la croissance du pays, comme le démontre la plupart des études économiques²⁶. Un gouvernement pour qui la lutte contre la pauvreté est vraiment une priorité absolue aurait dû limiter la baisse des impôts aux petites entreprises, afin d'allouer une partie de l'enveloppe de 259 millions à une augmentation réelle de l'allocation de vie ou encore la consacrer à d'autres postes comme le logement abordable ou le soutien aux ménages dans la transition écologique.

En outre, le « Entlaaschtungs-Pak » introduit une exemption de 50% de la rémunération brute annuelle plafonnée à 400.000 euros pour les impatriés. Cette exonération est difficilement compatible avec les principes de progressivité et de solidarité qui devraient guider un gouvernement qui se veut social. Qu'est ce qui justifie cette exonération massive à la solidarité nationale ? Les impatriés ne bénéficient-ils pas des écoles, ne conduisent-ils pas sur les routes publiques et ne se soignent-ils pas dans les hôpitaux ? Alors que le G20 discute de l'imposition minimale des personnes très fortunées, le Luxembourg s'inscrit en porte à faux et tombe dans ses vieilles habitudes de la course à l'échalote dans laquelle tout le monde est perdant, sauf les fortunés. Ce qui aurait été ambitieux serait de soutenir une coalition au niveau de l'UE voire de l'OCDE, visant à mettre fin aux pratiques abusives sur la fiscalité des personnes physiques en commençant avec une régulation des régimes des impatriés. En tant qu'ancien paradis fiscal, le Luxembourg pourrait avoir un rôle à jouer sur ces questions et montrer que le pays a changé.

Enfin, l'adaptation du barème d'imposition de 2,5 tranches indiciaires est une mesure qui n'est pas suffisamment ciblée dans l'optique de créer un système d'imposition progressif et redistributif. Cette mesure bénéficie davantage aux plus fortunés, car plus on paie d'impôt plus on bénéficie de cette adaptation du barème, qui coûte au total 1,1 milliard d'euros à l'Etat entre 2025 et 2028. Un gouvernement soucieux de la justice sociale aurait dû adapter ce barème, tout en y associant une augmentation du taux d'imposition pour les plus hautes tranches, afin de limiter le déchet fiscal.

Un budget qui manque d'ambition écologique

Le Emissions Gap Report 2024 des Nations Unies indique que le monde est sur une trajectoire de réchauffement climatique de +2.6°C à +3.1°C d'ici 2100²⁷. Cela implique d'une part que le monde, y compris le Luxembourg, doit accélérer ses efforts de décarbonation et d'autre part, que le Luxembourg doit mieux s'adapter aux conséquences du changement climatique. Face à cette double contrainte, le budget alloué au ministère de l'Environnement diminue de -15%, et avec l'inflation la baisse réelle dépasse les -17%. Ceci est un signal politique inquiétant, alors que le budget 2025 ne finance pas suffisamment la décarbonation et l'adaptation pour suivre le « *Kurs a Richtung Nohaltegkeit a Klima-Transitioun* »²⁸.

S'agissant de la décarbonation, il convient d'abord de rappeler que l'empreinte carbone par tête au Luxembourg est à environ 20 tonnes²⁹ par an. A titre de comparaison, l'Allemagne est à 10,6

²⁶ V. Sebastian Gechert, Philipp Heimberger, Do corporate tax cuts boost economic growth?, European Economic Review, Volume 147, 2022

²⁷ Emissions Gap Report 2024, UNEP, 24.20.2024
<https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2024>

²⁸ Budget 2025 Ried vum Finanzminister, Gilles Roth, 09.10.2024
<https://budget.public.lu/content/dam/budget/lb/budget2025/links-dokumenten/budgetsried-2025-final.pdf>

²⁹ L'ENVIRONNEMENT EN CHIFFRES, STATEC, Avril 2023
<https://statistiques.public.lu/dam-assets/catalogue-publications/en-chiffres/2023/env-en-chiffres-2023.pdf>

tonnes³⁰ et la France à 9 tonnes d'empreinte carbone par habitant³¹. Pour atteindre la neutralité carbone il faut atteindre environ 2 tonnes par habitant.

Le projet de loi budgétaire explique que « *le total des dépenses allouées au PNEC atteindra 2,62 milliards d'euros, et cette somme augmente pour atteindre 2,86 milliards d'euros en 2028, reflétant l'engagement croissant en faveur de la transition énergétique et face au défi du changement climatique.* ³²» Pour 2025, cela correspond donc à une augmentation réelle par rapport au budget de 2023 de +3,78% au profit du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) du Luxembourg. Il s'agit d'une augmentation nécessaire mais qui reste insuffisante au regard des estimations du rapport Draghi évoquées plus haut. En outre, la baisse des aides financières comme à l'installation des panneaux solaires de 62,5% à 50% des coûts d'installations, justifiée par le ministre de l'Environnement par du « *réalisme. Ce qui est nécessaire quand on administre de l'argent public* ³³» soulève des questions. Le gouvernement CSV-DP invoque le réalisme budgétaire pour limiter des investissements importants dans la décarbonation, mais n'a pas hésité à baisser l'IRC d'un point de pourcentage, un deux poids deux mesures assez flagrant.

En parallèle, le Luxembourg demeure à la traîne avec sa taxe carbone qui est actuellement à 35 et sera augmenté à 40 euros par tonne en 2025, alors que selon l'OCDE les taux d'une taxe carbone optimaux pour atteindre les objectifs d'émissions en Europe varient de 175 à 350€/tCO₂eq.³⁴ Notons aussi que le montant de la taxe carbone du Luxembourg est derrière celui de la France, qui est à 44,6€/tCO₂eq et de l'Allemagne à 45€/tCO₂eq et que l'Allemagne augmentera sa taxe en 2025 à 55€/tCO₂eq. Le Luxembourg se situe donc derrière ses voisins pour des raisons évidentes, liées au tourisme à la pompe. Sans augmenter sa taxe carbone brutalement à 175 euros par tonne, le Luxembourg devrait néanmoins se rapprocher encore plus du niveau de ses voisins. Cette augmentation du prix des combustibles fossiles serait importante pour une double raison. D'abord, elle prend en compte le coût négatif que l'utilisation des énergies fossiles a sur la santé humaine et l'environnement. Ensuite, les recettes supplémentaires dégagées par cette hausse de la taxe carbone pourraient intégralement revenir à des mesures de soutien aux ménages les plus modestes dans la transition énergétique.

Quant à l'adaptation au changement climatique, le terme « adaptation » ne figure pas dans le projet de loi budgétaire. Rappelons que les investissements effectués dans le cadre de la mise en œuvre du PNEC sont des investissements majoritairement dédiés à la lutte contre le réchauffement climatique. Sachant que l'impact du Luxembourg sur la limitation du réchauffement climatique est restreint, il doit surtout se préparer à un monde avec +3,1°C ce qui correspond à une augmentation de la température au Luxembourg de +4°C. +4°C signifie plus d'inondations, plus de sécheresses, plus de vagues de chaleur, ce qui entraînera des coûts supplémentaires pour la collectivité. A titre d'exemple, les inondations en 2018 du Mullerthal ont coûté 11 millions d'euros, le passage de la tornade en 2019 a entraîné des dégâts de 100 millions d'euros³⁵ et les inondations récentes de juin 2024 ont coûté 24 millions euros. Afin de limiter la facture et surtout de sauver des vies, il

³⁰ Kohlenstoffdioxid-Fußabdruck pro Kopf in Deutschland, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, 02.05.2024

<https://www.bmu.de/media/kohlenstoffdioxid-fussabdruck-pro-kopf-in-deutschland>

³¹ Chiffres clés du climat France, Europe et Monde, Ministère de la transition énergétique, Édition 2023

<https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-du-climat-2023/partie5-quel-est-le-niveau-de-lempreinte-carbone-dans-le-monde-et-en-france>

³² Projet de loi concernant le budget des recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2025 p.34

³³ Ce qui change avec les nouvelles aides climatiques, Virgule.lu, 14.06.2024

³⁴ OECD (2021), Effective Carbon Rates 2021: Pricing Carbon Emissions through Taxes and Emissions Trading, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0e8e24f5-en>.

³⁵ Tornade : une indemnisation totale estimée à 100 millions d'euro, Le Quotidien, 16 août 2024

<https://lequotidien.lu/a-la-une/tornade-une-indemnisation-totale-estimee-a-100-millions-deuros/>

convient que le Luxembourg débute un financement ciblé de l'adaptation au réchauffement climatique.

A force de ne pas creuser la dette financière, le budget 2025 risque de creuser la dette écologique, ce qui creusera la dette financière de demain, tout en privant l'Etat d'une partie de ses capacités d'investissements à travers de cadeaux fiscaux inefficaces. Un bilan insuffisant pour un budget qui devrait avoir « *Kurs ob muer an iwermuer* »³⁶ et alors que d'autres propositions existent pour investir dans l'avenir.

III. Quelques propositions pour investir dans l'avenir

Outre, les propositions évoquées plus haut comme **une augmentation de l'allocation de vie chère** et **l'abolition du régime des impatriés³⁷ et de la réduction du taux de l'IRC**, cette note présente d'autres idées pour investir dans l'avenir. Sans avoir la prétention d'être exhaustives, il s'agit d'idées pour une dépense publique plus sociale, plus écologique, ainsi que plus efficace et inclusive.

Une dépense publique plus sociale

- **Lancer les travaux pour la solidarité à la source**

Le non-recours aux prestations sociales est un vrai problème au Luxembourg. Dans sa note au formateur, l'Observatoire des politiques sociales souligne par exemple que, selon l'IGSS, le taux de non-recours au revenu d'inclusion est de 38%.³⁸ Un petit pays comme le Luxembourg qui se veut à la pointe de la digitalisation devrait lancer les travaux vers un système basé sur une vraie solidarité à la source. Dans ce sens les annonces faites par le gouvernement du *Once Only* sont à féliciter mais doivent être poussées plus loin, car elles requièrent toujours que l'administré effectue une demande. La solidarité à la source signifie que les aides pour lesquelles une personne est éligible seront automatiquement versées sur le compte du bénéficiaire, sans demande. Cela assurerait que la politique sociale atteigne les personnes ciblées et que personne reste à la traîne.

- **Réintroduction d'un impôt sur la fortune à charge des personnes physiques résidentes**

Dans l'optique de rendre le système fiscal luxembourgeois plus progressif et de trouver les recettes nécessaires pour financer les investissements structurels dont le pays a besoin, il est indispensable de réintroduire un impôt sur la fortune à charge des personnes physiques résidentes. Pour exonérer, entre autres, le logement principal affecté réellement à des fins d'habitation du contribuable, on pourrait introduire un abattement généreux de 2,3 millions €³⁹. En outre, il faudrait mettre fin à l'article 178bis de l'Abgabenordnung pour donner à l'Administration des Contributions

³⁶ Budget 2025 Ried vum Finanzminister, Gilles Roth, 09.10.2024

<https://budget.public.lu/content/dam/budget/lb/budget2025/links-dokumenter/budgetsried-2025-final.pdf>

³⁷ Cette mesure devrait être poussée par le gouvernement au niveau de l'UE voir de l'OCDE en accord avec les discussions au niveau du G20

³⁸ Note au Formateur Recommandations relatives au non-recours aux prestations sociales, l'Observatoire des politiques sociales, 23.10.2023

<https://mfsva.gouvernement.lu/dam-assets/le-minist%C3%A8re/attributions/solidarit%C3%A9/observatoire/recommandations-relatives-au-non-recours-aux-prestations-sociales.pdf>

³⁹ Equivalent aux revenus accumulés avec une carrière pleine tout au long au salaire médian de 58 126€ Statec, Regards 09/24 - Salaires au Luxembourg <https://statistiques.public.lu/dam-assets/catalogue-publications/regards/2024/regards-09-24.pdf>

Directes la possibilité de demander des informations bancaires aux établissements financiers. Enfin, un vrai travail devrait être effectué sur la définition précise de l'assiette imposable.

- **Introduire enfin l'individualisation**

Harmoniser et créer une classe d'imposition unique est une mesure qui est demandée depuis des années. Les avantages de l'individualisation sont bien connus, une société ne devrait plus discriminer une personne en fonction de son statut conjugal. Techniquement une telle réforme est possible, de nombreux gouvernements ont fait des annonces et travaillé sur ce dossier. L'impact financier d'une telle réforme est cependant important. Là encore faudra-t-il trouver un juste milieu car mettre tout le monde dans la classe 1a rapporterait 1,35 milliards d'euros en plus, tandis que mettre tout le monde dans la classe 2 coûterait à l'Etat 2 milliards d'euros par an de plus⁴⁰. Les 500 millions versés par an dans le cadre du « Entlaaschtungspaak » n'auraient-ils pas été mieux investis dans la mise en place de l'individualisation ?

Une dépense publique plus écologique

- **Création d'un compte climat**

Il s'agit de fusionner le plus d'aides aux ménages à la transition énergétique existantes possible pour créer un compte climat sur lequel un montant dédié à l'investissement écologique est alloué. L'idée serait d'émanciper les citoyens en leur donnant le choix de définir comment ils souhaitent décarboner leur quotidien. Pour une certaine personne, le changement du mode de chauffage sera essentiel, tandis qu'une autre préférera dépenser cet argent dans l'isolation thermique de son logement ou dans l'installation d'un panneau photovoltaïque. Le montant alloué sur le compte serait progressif en fonction du revenu et le niveau d'isolement du logement habité. Si on habite un logement très mal isolé et on est plutôt pauvre, le montant à disposition devrait augmenter. Enfin, l'alimentation de ce compte pourrait en partie aussi être financée par une levée de dette exceptionnelle.

- **Financement ciblé de l'adaptation au changement climatique**

Entre 2018 et 2023, le Luxembourg avait une stratégie d'adaptation au changement climatique⁴¹, détaillant des objectifs dans la matière. La révision de cette stratégie n'a pas encore été publiée. Evaluer la mise en application de la stratégie précédente et élaborer une nouvelle stratégie est indispensable afin de préparer le Luxembourg à un monde à +3,1°C. En outre, les objectifs précis et les montants qui leur sont alloués devraient figurer dans le prochain budget afin de pouvoir retracer le financement de l'adaptation au Luxembourg. Il va de soi qu'un financement plus conséquent de l'adaptation ne pourra pas se faire au détriment d'autres investissements, notamment dans la décarbonation. Enfin, il serait également temps de réfléchir à l'introduction d'un dispositif de dédommagement plus adapté en cas de catastrophes naturelles, financé à la fois par les assurés, les assurances et l'Etat et dont l'activation pourrait être décidé par le gouvernement.

42

⁴⁰ Budget 2023, Ried vun der Finanzministech, Yuriko Backes p.18, 12.10.2022

⁴¹ STRATÉGIE ET PLAN D'ACTION POUR L'ADAPTATION AUX EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE AU LUXEMBOURG 2018-2023, Gouvernement du Luxembourg
https://environnement.public.lu/content/dam/environnement/documents/klima_an_energie/Strategie-Adaptation-Changement-climatique-Clean.pdf

⁴² On pourrait s'inspirer à ce titre du régime « Cat Nat » en France

- **Taxe forfaitaire sur les billets d'avion**

Afin de maîtriser la croissance du trafic aérien, le Luxembourg pourrait, comme ses voisins allemands⁴³ et français, mettre en place une taxe forfaitaire sur les billets d'avion et dont les recettes pourraient directement être distribuées aux citoyens à travers une subvention, par exemple sur les billets de trains souvent encore trop chers. En 2023, LuxAirport a accueilli 4,79 millions de passagers. Avec une taxe forfaitaire similaire à l'Allemagne, par exemple de 15,53 d'euros par billet, l'Etat pourrait collecter chaque année des recettes à hauteur de 71,8 millions d'euros. Il serait en outre juste d'introduire une taxe dédiée aux vols en jet privés décollant du Luxembourg ce qui pourrait augmenter encore plus les recettes pour l'Etat. Cet argent pourrait par exemple être alloué à un « pass rail » pour des jeunes entre 18-30 ans, pour inciter les jeunes de partir en voyage en train.

- **Taxe carbone plus progressive⁴⁴ et donc socialement juste**

Une taxe carbone telle que la connaît le Luxembourg est, sans mécanisme de redistribution, régressive, étant donné qu'il s'agit d'une flat tax qui ne prend pas en compte, ni le revenu, ni le niveau d'émissions de CO₂. Par conséquent, les ménages modestes dépensent en pourcentage plus sur cette taxe que les ménages aisés, qui en revanche émettent le plus de GES. Ainsi, l'introduction d'une tarification progressive par rapport aux émissions de GES pour les ménages luxembourgeois pourrait rendre une taxe carbone à la fois plus juste et plus efficace. Cette taxe progressive allégerait le coût pour les ménages les moins favorisés, qui ont peu de capacité d'adaptation aux signaux prix et l'augmenterait pour les ménages les plus riches et les plus polluants, dont la consommation peut davantage s'adapter aux signaux prix. Dans un premier temps, une telle taxe progressive devrait se limiter aux émissions directes des ménages (chauffage résidentiel et transports). Techniquement, elle est possible en introduisant des obligations de déclarations pour les ménages ainsi que certains professionnels (stations-services, vendeurs de fioul, taxis, compagnies aériennes). Ainsi, pourrait être introduit un prix de par exemple 20 € pour les 5 premières tonnes de CO₂eq émises par ménage et par an; (ii) un prix de 75 € entre 5 et 15 tonnes ; (iii) 200 € pour les émissions supérieures à 15 tonnes. En contrepartie il faudrait neutraliser la contribution taxe CO₂ pour les ménages résidents par un crédit d'impôt qui pourrait être augmenté au-delà de la neutralisation pour les ménages les plus modestes.

Une dépense publique plus efficace et inclusive

- **Améliorer l'évaluation des politiques publiques et s'assurer de l'effectivité de la dépense publique**

S'agissant de l'évaluation de la dépense publique et la capacité de l'administration à effectuer les investissements budgétisés, le Luxembourg peut encore s'améliorer comparé à ses voisins. Il serait ainsi opportun d'augmenter les capacités de la Cour des Comptes pour qu'elle puisse mener plus d'évaluations thématiques de la dépense publique. En outre, pour assurer une action publique efficace, il serait judicieux d'introduire des indicateurs de performance pour la dépense publique. Ainsi, le budget français est accompagné à la fin de la clôture de chaque exercice budgétaire d'un Rapport annuel de performances pour chaque poste de dépenses, qui explique si les objectifs de politique publique sur ce poste ont été atteints et les crédits consommés⁴⁵. Sans parler de

⁴³ La taxe varie selon la destination entre 15,53€ ; 39,4€ et 70,83€
<https://www.buzer.de/s1.htm?g=LuftVStG&a=11>

⁴⁴ Idée promue par Pascal Canfin et Pascal Saint-Amans v. Innover face à la hausse du prix des carburants, Pascal Canfin dans *Les Echos*, 08.09.2023 <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-innover-face-a-la-hausse-du-prix-des-carburants-1982377>

⁴⁵ V. le RAP pour le budget 2023 sur [l'aide au Logement](#) ou sur [l'action extérieure de la France](#)

reproduire une telle méthode pour chaque poste de dépense, le Luxembourg pourrait se doter d'une approche similaire sur des postes clés comme le logement, la digitalisation, l'écologie ou la lutte contre la pauvreté. Enfin, il convient d'évaluer la capacité de dépense de l'administration publique et identifier des pistes d'amélioration dans l'objectif d'assurer la dépense des crédits alloués.

- **Démocratiser les budgets participatifs**

Afin d'augmenter la participation politique des citoyens, des budgets participatifs pourraient être plus démocratisés au Luxembourg. Pour une telle initiative, l'échelle des communes est particulièrement adaptée et plusieurs communes proposent déjà un tel dispositif à leurs citoyens⁴⁶. Afin d'inciter les communes à employer un tel dispositif, l'Etat pourrait mettre à disposition des communes des enveloppes supplémentaires, que celles-ci peuvent allouer à un budget participatif. Le principe est simple, les citoyens d'une commune peuvent soumettre des projets à leur commune à financer par ce budget. Une sélection des projets est soumise par la commune au référendum pour que les citoyens puissent choisir quels projets devraient être financés. Outre le fait que cela donne la possibilité aux citoyens de s'impliquer davantage dans la vie politique de leur quotidien, un tel dispositif permettrait de plus aux résidents non-luxembourgeois de participer à la décision de l'allocation d'une partie du budget national.

⁴⁶ V. notamment Bertrange, Differdange, Dudelange, Roeser