

DECRYPTAGE N°50

Quelques réflexions sur
les dépenses fiscales

Michel - Edouard
Ruben

Novembre 2025

idea

Quelques réflexions sur les dépenses fiscales

En 2026, le Luxembourg renoncerait à 1,9 milliard d'euros - près de 6% des recettes de l'Administration centrale - du fait des dépenses fiscales, un ensemble de dispositifs fiscaux dérogatoires qui servent diverses politiques publiques : faciliter l'accès au logement, encourager l'épargne-retraite, soutenir le pouvoir d'achat des jeunes, rehausser l'attractivité du pays, encourager l'embauche de demandeurs d'emploi, stimuler la recherche, etc... Plus que leur existence, ce qui est de nature à intriguer c'est qu'elles sont - potentiellement - nombreuses à ne pas être recensées et que la question de leur efficacité - à l'aune de leur raison d'être et de leurs coûts d'opportunité - n'est jamais véritablement posée !

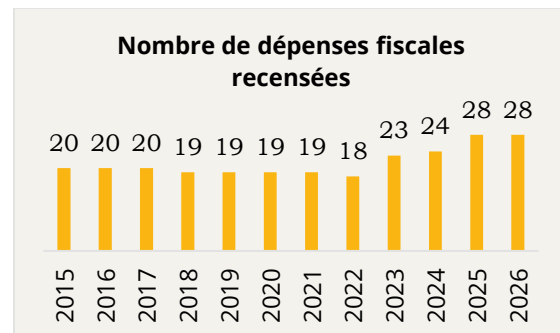
Le relevé des dépenses fiscales (**cf. définition**) est devenu une obligation au Luxembourg avec l'adoption de la loi du 12 juillet 2014 sur la gouvernance et la coordination des finances publiques dont l'article 10 indique que « le projet de budget de l'année est accompagné d'un rapport sur la situation financière et budgétaire et ses perspectives d'évolution dans le cadre économique général ainsi que d'annexes explicatives faisant connaître notamment (...) d) des indications détaillées concernant l'impact des dépenses fiscales sur les recettes ».

Depuis lors, chaque projet de loi de programmation financière pluriannuelle (volume 2) contient en annexe deux tableaux qui fournissent un inventaire des dépenses fiscales (abattement, déduction, exemption, crédit d'impôt, bonification d'impôt, taux réduit) et leurs coûts budgétaires estimés pour l'année à venir.

Lors du premier relevé, l'impact des dépenses fiscales recensées sur les recettes de l'année 2015 était estimé à 786 millions d'euros (1,5% du PIB, 5,3% des recettes de l'Administration centrale). Pour 2026, il est question de 1,9 milliard d'euros (2% du PIB, 6,1% des recettes de l'Administration centrale).

Le manque à gagner pour les finances publiques entre ces deux exercices n'est cependant pas directement comparable dans la

mesure où le périmètre des deux listes a sensiblement évolué au cours de la décennie.



Source : CHD

Alors que 20 dépenses fiscales étaient identifiées en 2014, elles sont au nombre de 28 pour 2026. Cet écart s'explique à la fois par la prise en compte en fin de période de certains dispositifs qui existaient déjà en 2014 mais n'étaient alors pas considérés et par la création de nouvelles dépenses fiscales (e.g. prime participative, prime jeune salarié, prime locative, crédit d'impôt CO₂, crédit d'impôt heures supplémentaires, crédit d'impôt start-up).

Il est à noter dans ce contexte que l'exemption de la plus-value de cession de la résidence principale (déchet fiscal estimé à 197 millions d'euros pour 2022) ne figure plus dans le relevé des dépenses fiscales depuis le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023 - 2026.

Au-delà de ce retrait, dont la raison d'être demeure mystérieuse, se pose la question plus

générale de l'exhaustivité de la liste des dépenses fiscales.

Ainsi, plusieurs dispositifs fiscaux pouvant être considérés comme dérogeant manifestement à la « norme fiscale de référence » (**cf. définition**) ne figurent pas dans l'inventaire officiel des dépenses fiscales (**cf. encadré**) et il semblerait, à l'aune du déchet fiscal estimé, que d'autres États membres réalisent un recensement des dépenses fiscales plus systématique que celui du Grand-Duché¹.

Dispositifs fiscaux qui pourraient éventuellement rejoindre la liste officielle des dépenses fiscales

- Le taux d'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) moindre pour les sociétés dont les bénéfices ne dépassent pas 175.000 euros ;

- L'exemption d'IRC de certaines entreprises (e.g. SNHBM, loterie nationale, sociétés d'impact sociétal ayant un capital composé de 100% de parts d'impact) ;

- Les reports de pertes ;
- La bonification d'impôt pour investissement des entreprises ;

- L'exemption d'une fraction (90%) des revenus nets perçus en tant que « bailleur social » (GLS) ;

- L'amortissement (accéléré, pour usure) des logements locatifs ;

- La possibilité de reporter des revenus nets de la location négatifs sur d'autres revenus non locatifs (e.g. revenu

résultant de pensions, revenu provenant d'une occupation salariée) ;

- L'exemption d'impôt sur le revenu des bénéficiaires de cession et de spéculation sur des biens immobiliers aliénés respectivement à l'État, aux communes, aux syndicats de communes, et au Fonds du Logement ;

- L'exemption de la plus-value de cession de la résidence principale ;

- L'exonération de droits d'enregistrement sur les acquisitions immobilières effectuées par les promoteurs publics ;

- Le mécanisme de splitting particulier qui bénéficie aux individus récemment divorcés et aux couples imposés collectivement dont un conjoint est fonctionnaire de l'Union européenne ;

- La taxation des contribuables âgés de plus de 64 ans en classe 1a ;

- La taxation préférentielle des intéressements aux plus-values² ;

- L'absence de taxe sur le kérosène consommé par l'aviation commerciale³ ;

- L'évaluation forfaitaire (à un taux relativement avantageux) de la mise à disposition par l'employeur de certains types de voitures de fonction que l'employé peut utiliser pour ses déplacements privés ;

- La déductibilité des « frais de déplacement » ;

¹ En 2022, le poids des dépenses fiscales recensées au Luxembourg représentait 1.6% du PIB, contre 3.2% en France, 6% en Belgique, 6,8% en Suède, 8% au Royaume-Uni, 11,5% en Finlande, 14.9% aux Pays-Bas.

² Voir à ce sujet : Pierre-Jean Estagerie (2024), Carried Interest – Luxembourg taxation et Keith O'Donnell, Petya

Dimitrova, Marie Bentley (2025), Carried interest in Luxembourg : individual tax regime.

³ Voir à ce sujet : https://delano.lu/article/delano_luxembourg-supports-aviation-tax-principle

- La déductibilité d'un minimum forfaitaire au titre des dépenses spéciales.

Aussi, alors que le Luxembourg s'évertue à se doter d'un « budget lisible pour les citoyens, axé sur les résultats, tourné vers les objectifs et respectueux du bien-être, du climat et de l'égalité du genre⁴ », il semble indiqué :

1. D'accompagner la présentation des coûts budgétaires en prévision des dépenses fiscales du suivi de leurs coûts en exécution ;
2. De réviser la mise en forme des listes de dépenses fiscales afin d'explicitier les objectifs poursuivis ainsi que le nombre de bénéficiaires de chaque dispositif ;
3. D'évaluer, après une décennie de recensement, dans quelle mesure les dépenses fiscales contribuent à la réalisation des objectifs qui ont justifié leur mise en place et/ou ont des effets anti-redistributifs non désirés ;
4. De discuter de la pertinence d'adopter, sur le modèle des règles de dépenses publiques, une norme en dépenses fiscales (e.g. règle de gage (**cf. définition**)) ;
5. De considérer un recensement du coût budgétaire d'éventuelles niches sociales (e.g. plafonnement des cotisations retraites, abattement correspondant à un quart du salaire social minimum afin de fixer l'assiette cotisable en matière d'assurance dépendance, non généralisation de la cotisation des employeurs au financement des prestations familiales à l'ensemble des employeurs, etc.) ;
6. De donner une plus grande place aux dépenses fiscales dans les

discussions parlementaires au moment des échanges au sujet du budget.

⁴ Voir à ce sujet : <https://www.chd.lu/fr/node/2452>

Définitions

Dépenses fiscales : Dispositions législatives ou réglementaires dérogatoires par rapport à une « norme fiscale de référence » et qui entraînent des pertes de recettes pour les finances publiques.

Norme fiscale de référence : S'il n'existe pas de définition arrêtée de la norme fiscale de référence, il est généralement admis que les principes généraux du droit fiscal luxembourgeois constituent la norme fiscale de référence. Il résulte de cette approche relativement « floue » que le périmètre des dépenses fiscales n'est pas indiscutable⁵ !

Règle de gage : Principe selon lequel le coût des créations et extensions de dépenses fiscales devra(it) être compensé par le gain tiré de la réduction ou de la suppression d'autres dépenses fiscales.

⁵ Voir à ce sujet : www.budget.public.lu



Michel - Edouard Ruben
Economiste senior IDEA

MICHEL-EDOUARD.RUBEN@IDEA.LU

A PROPOS D'IDEA

IDEA est un laboratoire d'idées autonome, pluridisciplinaire et ouvert.
Créée à l'initiative de la Chambre de Commerce en 2014,
notre think tank a pour ambition de penser un avenir durable pour le Luxembourg.

IDEA s'est donné pour mission de susciter et d'alimenter un débat public
de qualité par des propositions constructives pour répondre aux défis socioéconomiques
d'envergure dans le cadre d'une démarche globale s'appuyant sur les trois piliers de son action :

Identifier les grands défis ;

Produire des connaissances et des idées nouvelles ;

Alimenter et participer au débat public.

Scannez ou cliquez pour rester connectés :



**Je me
connecte**

Les idées de la semaine directement dans votre boîte mail ? **Je m'abonne à la newsletter.**