

Rapport d'activité

pour la période de 2019 à 2022

Décembre 2022

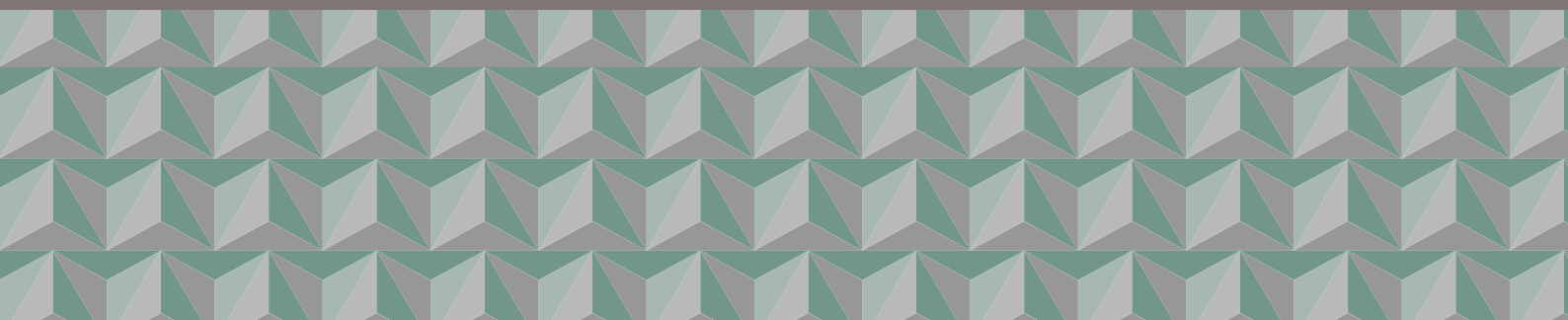


Table des matières

| | |
|--|----|
| I. Le CNFP | 4 |
| A propos | 4 |
| Missions du CNFP | 5 |
| Lexique du CNFP | 6 |
| Relations | 7 |
| II. Aperçu des travaux du CNFP | 8 |
| Publications récurrentes et spécifiques..... | 8 |
| Extraits des dernières publications | 9 |
| Les conclusions tirées | 9 |
| Les graphiques et les tableaux mis en évidence | 12 |
| Les recommandations | 17 |

I. Le CNFP

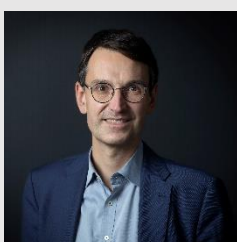
A propos

Le Conseil national des finances publiques (CNFP), organisme indépendant chargé d'évaluer les finances publiques, a été créé par la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

La création du CNFP s'inscrit dans le cadre de la gouvernance économique européenne qui exige la mise en place d'institutions de surveillance nationales indépendantes.

Son objectif principal est de contribuer au moyen de ses évaluations publiques à une meilleure gouvernance des finances publiques.

Présidents sur la période de 2019 à 2022 :



Marc WAGENER

pour les années 2021 et 2022



Romain BAUSCH

pour les années 2019 et 2020

Composition du CNFP :



De gauche à droite :

Jean OLINGER, membre, proposé par le Gouvernement ; **Simone DELCOURT** ; membre, proposée par la Chambre des Députés ; **Marc WAGENER**, président, proposé par la Chambre de commerce, la Chambre d'agriculture, et la Chambre des métiers ; **Pit FEDERSPIEL**, employé, secrétariat permanent ; **Délia NILLES**, membre, proposée par le Gouvernement ; **Romain BAUSCH**, membre, proposé par la Chambre des Députés ; **Anouk SCHROEDER**, attachée, secrétariat permanent ; **Jill THINNES**, attachée, secrétariat permanent ; **Sylvain HOFFMANN**, membre, proposé par la Chambre des salariés et la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

(Non présent sur la photo) **Patrick GRAFFE**, membre, proposé par la Cour des comptes.

Missions du CNFP

Le CNFP réalise des évaluations dans le cadre des missions suivantes :

1. Suivi des règles budgétaires et des exigences de forme auxquelles les autorités budgétaires sont tenues d'adhérer dans le cadre de la programmation budgétaire pluriannuelle ;

Les règles budgétaires :

Le CNFP a pour mission d'évaluer le respect de l'équilibre budgétaire.

Conformément à la loi modifiée du 12 juillet 2014, l'équilibre budgétaire est considéré comme étant respecté lorsque le solde structurel annuel est supérieur ou égal à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ou lorsque celui-ci y converge rapidement. Cette règle budgétaire s'applique aux administrations publiques dans leur ensemble, selon le périmètre défini par le Système européen des comptes (SEC 2010) et comprenant l'administration centrale, les administrations locales ainsi que la sécurité sociale.

Le CNFP est également chargé d'évaluer le respect du montant maximal pour les dépenses de l'administration centrale.

Le mécanisme de correction automatique :

Lorsqu'un écart important se présente par rapport à l'OMT, un mécanisme de correction automatique est déclenché en fonction duquel le Gouvernement est tenu d'adopter, au plus tard dans le projet de budget pour l'année suivante, des mesures budgétaires correctrices.

2. Suivi d'un éventuel déclenchement du mécanisme de correction en cas d'écart important du solde structurel par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) ;

3. Evaluation régulière et reposant sur des critères objectifs des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de la programmation financière budgétaire des administrations publiques.

Evaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires :

Le CNFP a pour mission d'évaluer les prévisions macroéconomiques et budgétaires.

Il procédera ainsi à des analyses approfondies des prévisions macroéconomiques et budgétaires, p.ex. pour identifier d'éventuels biais et pour examiner les modèles et méthodes.

Lexique du CNFP

L'**objectif budgétaire à moyen terme (OMT)** représente une valeur de référence pour le solde structurel. Chaque État membre de l'UE est tenu de fixer lui-même le niveau approprié de son OMT tous les trois ans dans le Programme de stabilité et de croissance qu'il transmet à la Commission européenne (CE). Même si la fixation de l'OMT est libre à chaque État membre, la CE calcule un OMT minimal théorique qui forme la borne inférieure de l'OMT possible.

Le **solde structurel** représente le solde budgétaire nominal (c.-à-d. la différence entre les recettes et les dépenses nominales) des administrations publiques, corrigé des effets liés aux fluctuations de la conjoncture économique et des mesures exceptionnelles.

- Les **effets liés aux fluctuations de la conjoncture économique** se calculent par la multiplication entre la sensibilité du solde budgétaire au cycle économique (fixé à 0,462 pour le Luxembourg) et l'écart de production, qui mesure l'écart entre le PIB réel et le PIB potentiel.
 - Le **PIB potentiel** peut être défini comme le niveau de PIB (produit intérieur brut) que connaîtrait une économie si les facteurs de production - travail et capital - étaient utilisés de façon optimale sans faire apparaître de tensions inflationnistes. Il faut recourir à une méthode d'estimation macro-économétrique pour le calculer.
- Les **mesures exceptionnelles** résultent de faits inhabituels indépendants de la volonté des autorités compétentes et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou périodes de grave récession économique, pour autant que l'écart temporaire ne mette pas en péril la soutenabilité budgétaire à moyen terme.

Le **mécanisme de correction** est déclenché si le solde structurel des administrations publiques de l'année écoulée présente un écart important par rapport à l'OMT ou par rapport à la trajectoire d'ajustement. Ainsi, le Gouvernement doit inscrire au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir, des mesures pour rétablir la trajectoire telle que prévue dans la loi de programmation financière pluriannuelle en l'absence de déviations.

- Un **écart** est considéré comme **important** s'il est supérieur ou égal à 0,50% du PIB sur une année donnée, ou à 0,25% du PIB en moyenne sur deux années consécutives.

Relations

➤ Convention entre le Ministère des Finances et le CNFP

En date du 6 octobre 2017, une convention a été signée entre le Ministère des Finances et le CNFP.

Art. 4.
Le CNFP s'engage à faire une distinction, dans ses évaluations et ses constats, entre, d'une part, les recommandations *principales* ayant trait à la surveillance du respect de la règle portant sur le solde structurel et à l'application du mécanisme de correction, et, d'autre part, les *autres* recommandations découlant des missions légales du CNFP.

Art. 5.
Conformément au paragraphe 7 de l'annexe de la Communication de la Commission européenne du 20 juin 2012, le Ministère fournit, dans un délai de deux mois, au CNFP une explication au cas où il ne suit pas les recommandations principales que le CNFP aura formulées. Le Ministère procède de la même manière, à un degré de détail moindre, pour les autres recommandations. Les explications du Ministère sont rendus publiques.

Elle précise la portée des données à transmettre par le Ministère des Finances au CNFP ainsi que la procédure plus formelle de type « se conformer ou s'expliquer » qui vise à assurer que les évaluations et notamment les recommandations du CNFP soient prises en considération.

➤ Relations institutionnelles

En tant qu'acteur agissant sur le plan national, le CNFP a présenté ses évaluations de manière systématique aux principales autorités politiques en charge des finances publiques, notamment au (à la) Ministre des Finances ainsi qu'à la Chambre des députés, à travers sa Commission des Finances et du Budget.

Le CNFP a attaché aussi une grande importance à l'échange avec les partenaires sociaux par le biais du Conseil économique et social (CES).

Des échanges avec le STATEC, l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) ont également eu lieu.

➤ Presse

Le CNFP a organisé 7 conférences de presse (soit en présentiel, soit par visioconférence) et a publié 25 communiqués et notes à la presse. Environ 88 articles sur les publications du CNFP sont apparus dans la presse luxembourgeoise.

➤ Affaires internationales

Sur le plan international, le CNFP a collaboré dans le « Network of EU Independent Fiscal Institutions » qui réunit les conseils budgétaires nationaux de 27 Etats membres.



« The Network is a voluntary and inclusive institution open to all independent fiscal oversight bodies operating in the EU. It provides a platform to exchange views, expertise and pool resources in areas of common concern. »

<https://www.euifis.eu/>

Publications récentes :

- EU Fiscal and Economic Governance Review : Contribution from the Network of Independent EU Fiscal Institutions (2021) ;
- Testing output gaps : An Independent Fiscal Institutions' guide (2022) ;
- European Fiscal Monitor (bi-annual publications).

II. Aperçu des travaux du CNFP

Publications récurrentes et spécifiques

Publications récurrentes :

- Constats bisannuels (en avril et en octobre des années 2019 à 2022) – Evaluation du respect de **la règle budgétaire** portant sur le solde structurel pour l'année « t-1 » et l'année « t ».
- Evaluation annuelle (en mai/juin des années 2019 à 2022) – Evaluation des finances publiques à l'occasion du **Programme de stabilité et de croissance (PSC)**.
- Evaluation annuelle (en novembre des années 2019 à 2022) – Evaluation des finances publiques à l'occasion du **projet de budget** pour l'année « t » et du **projet de loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP)** pour la période « t-1 » à « t+3 ».



Dans les récents constats et évaluations, le CNFP prend note du recours par le Gouvernement à la clause « pour circonstances exceptionnelles » prévue au niveau national pour les exercices budgétaires 2020 à 2023. Cette clause a pu être déclenchée au vu de l'application, au niveau européen, de la « clause dérogatoire générale » suite à la crise de la COVID-19. Par conséquent, les règles budgétaires européennes étant hors d'application, le Gouvernement n'est pas tenu de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT).

Publications spécifiques :

- Note technique au sujet de la **méthode de calcul du PIB potentiel** (en avril 2021) ;
- Evaluation de la **soutenabilité** à long terme des finances publiques (en octobre 2021) ;
- Analyse de l'**évolution historique des principales recettes des administrations publiques** (en juin 2022).

Extraits des dernières publications

Le CNFP donne ici un aperçu non-exhaustif de ses dernières publications (2021-2022), dont notamment les conclusions tirées par le CNFP, les graphiques mis en évidence ainsi que les recommandations émises.

Les conclusions tirées

Octobre 2021 - Evaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques

En mai 2021, le Ageing Working Group de la CE a publié de nouvelles projections démographiques, économiques et budgétaires pour les Etats membres de l'UE dans le cadre du Ageing Report (« AR ») 2021.

- En ce qui concerne l'impact de ces nouvelles projections sur la soutenabilité des finances publiques, des défis à long terme se présentent notamment en raison de l'évolution projetée des dépenses liées au vieillissement de la population (qui passeraient de 16,1% du PIB en 2021 à 24,6% du PIB en 2070). Selon les critères de la CE, le Luxembourg serait exposé à un risque élevé pour la soutenabilité à long terme des finances publiques, tandis que le risque ne serait pas significatif à court et à moyen terme.
- En ce qui concerne le niveau de l'OMT pour la période de 2023 à 2025, ce dernier se situerait à 0,00% du PIB selon une estimation préliminaire du CNFP.

Le CNFP note que les résultats de l'analyse de la soutenabilité devraient être considérés comme des tendances ou des ordres de grandeur, plutôt que des prévisions. En effet, les projections du AR 2021 sont établies à législation constante et font l'impasse sur le fait que les divers régimes prévoient l'application de stabilisateurs automatiques intervenant à des moments précis (comme p. ex. le relèvement des taux de cotisation dès que les réserves tombent en-dessous d'un certain seuil). En outre, les actifs du Fonds de compensation commun au régime général de pension (représentant actuellement 35,7% du PIB) ne sont pas considérés dans les projections du AR 2021. Par ailleurs, plusieurs hypothèses faites dans les projections du AR 2021 (dont notamment celle concernant l'immigration et l'emploi frontalier) sont entourées d'une grande marge d'incertitude, voire interpellent.

Novembre 2021 - Evaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget pour 2022 et du projet de LPFP pour la période 2021 à 2025 (PB 2022 et PLPFP 2021-2025)

Pour les années 2023 à 2025, le PLPFP 2021-2025 fixe l'OMT à +0,50% du PIB, ce qui est pleinement conforme aux dispositions légalles nationales, en considérant notamment :

- que les soldes structurels tels que présentés dans le PLPFP 2021-2025 respecteraient l'OMT, en tout cas un OMT de +0,50% du PIB ;
- que le nouvel OMT minimal pour la période de 2023 à 2025 ne sera fixé par la CE qu'en avril 2022 ;
- que les données du Ageing Report 2021 ne contiennent pas d'éléments permettant de conclure que cet OMT minimal dépasserait le seuil actuel de +0,50%.

Côté macroéconomique, l'évolution de l'économie luxembourgeoises, qui apparaît aujourd'hui moins impactée que la zone euro par la crise, se présente en forme de « V » plus prononcé du côté de la reprise (6% en 2021) que du côté de la récession (-1,8% en 2020). A partir de l'année 2023, le CNFP constate d'ailleurs une grande proximité entre les prévisions actuelles et celles de la LPFP 2019-2023, établies juste avant la pandémie.

Concernant les prévisions budgétaires, il est évident que la crise de la COVID-19 résulte en une détérioration du solde nominal des administrations publiques. En comparaison avec la LPFP 2019-2023, il s'agit d'une détérioration d'environ 1,6 milliard d'euros encore en 2023. Il faut néanmoins constater que le profil des recettes présente une plus grande proximité avec les prévisions de l'automne 2019 que les dépenses (notamment courantes) qui augmenteraient à un rythme plus rapide.

Juin 2022 – Evaluation des finances publiques à l’occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2022 à 2026 (PSC 2022)

Alors que le Gouvernement n’est pas tenu de respecter l’OMT de +0,50% du PIB entre 2020 et 2022, l’OMT serait respecté en 2021 et le solde structurel ne présenterait pas un écart important en 2022 (selon les prévisions du PSC 2022). Pour la période de 2023 à 2025, le Gouvernement s’est référé au cadre légal actuel et il a, partant, fixé l’OMT à 0,00% du PIB et le respecterait selon les prévisions du PSC 2022. Il faut toutefois mentionner que la CE a désormais (en date du 23 mai) pris une décision de suspendre les règles budgétaires également pour 2023 et qu’elle a annoncé de fournir des orientations sur d’éventuelles modifications des règles budgétaires avant la fin de l’année en cours.

Côté macroéconomique, l’inflation élevée et le climat économique actuellement hautement incertain pèsent lourdement sur l’évolution économique du Luxembourg, dont la croissance est estimée à 1,4% en 2022.

Concernant les prévisions budgétaires, le solde nominal des administrations publiques prévu au PSC 2022 fin avril baisse de +0,9% du PIB en 2021 à -0,7% du PIB en 2022 et à -0,4% du PIB en 2023, se présentant ainsi moins favorablement que les prévisions présentées par la CE en mai (-0,1% du PIB en 2022 et +0,1% du PIB en 2023) et par le STATEC en juin (+1,6% du PIB en 2022 et +1,3% du PIB en 2023). A moyen terme (2024-2026), l’évolution des recettes (+4,6%) prévue au PSC 2022 est estimée dépasser celle des dépenses (+4,3%), néanmoins contre une évolution historique (1996-2020) de respectivement +5,9% et +6,5%. Le solde nominal s’améliorerait ainsi lentement en direction d’un solde équilibré de +0,00% du PIB en 2026. Alors qu’une légère amélioration se montre au niveau du solde de l’administration centrale (qui présenterait d’ailleurs toujours un déficit de 551 millions d’euros en 2026), le CNFP note une détérioration assez marquée au niveau du solde de la sécurité sociale (qui passerait de 1,2 milliard d’euros en 2019 à 242 millions d’euros en 2026). Comparé à la LPFP 2021-2025 votée en décembre 2021, le CNFP constate seulement une dégradation du solde nominal d’environ 50 millions d’euros en moyenne sur la période 2021-2025, alors que ces estimations ne prenaient pas encore en compte l’invasion de l’Ukraine par la Russie. Ceci s’explique notamment par une rectification positive du solde nominal de l’année 2021 d’environ 1 milliard d’euros dans le PSC 2022 qui serait donc presque du même ordre de grandeur que la dégradation du solde nominal estimée pour les années suivantes (2022-2025) suite à l’invasion de l’Ukraine par la Russie (et qui a son origine à la fois dans le ralentissement économique et les programmes d’aide aux ménages et aux entreprises décidées notamment dans le cadre de la Tripartite du 31 mars 2022).

Juin 2022 – Analyse de l’évolution historique des principales recettes des administrations publiques

Les recettes totales ont augmenté sur toute la période considérée (1995-2021), à l’exception de l’année 2020 où la crise de la COVID-19 a entraîné un recul inédit des recettes de 0,8% malgré un PIB nominal en hausse de 2,4%.

Le taux de croissance annuel moyen des recettes totales (6,1%) coïncide quasi parfaitement avec celui du PIB nominal (6,2%). Or, le CNFP constate une décélération générale (d’environ 2 points de %) des taux de croissance moyens des recettes totales entre la période de pré-crise financière et celle d’après.

Concernant les recettes fiscales (61% des recettes totales), la part relative des impôts directs (54%) est plus importante que celle des impôts indirects (45%).

L’évolution des impôts indirects se trouve au-dessus de celle du PIB nominal jusqu’à 2015 (point de départ 1995), alors que l’évolution des impôts directs se trouve en dessous de celle du PIB nominal jusqu’à 2018. Si l’on prend l’année 2004 comme année de base, après donc la réforme fiscale de 2002 impactant les impôts sur le revenu des personnes physiques et des collectivités, l’évolution des impôts directs se trouve au-dessus de celle du PIB nominal et ce, de façon croissante, alors que l’évolution des impôts indirects se trouve en dessous. Le changement de trajectoire s’explique notamment, côté impôts indirects, par le changement de la réglementation fiscale concernant la TVA applicable au commerce électronique qui a entraîné une forte baisse des « Taxes de type TVA » et, côté impôts directs, notamment par la non-indexation régulière des barèmes d’imposition à l’inflation.

D’ailleurs, concernant les impôts directs, les impôts sur le revenu des personnes physiques ou des ménages (« IRPP ») présentent un poids moyen de 57% et les impôts sur le revenu ou les bénéfices des sociétés (« IRBS ») présentent un poids moyen de 37%. Le CNFP note cependant que la séparation entre IRPP et IRBS n’est pas toujours claire et précise entre personnes physiques et entreprises.

Novembre 2022 - Evaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget pour 2023 et du projet de LPFP pour la période 2022 à 2026 (PB 2023 et PLPFP 2022-2026)

Par le recours à la clause « pour circonstances exceptionnelles », le Gouvernement n'est pas tenu de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») de respectivement +0,50% du PIB en 2022 et de +0,00% du PIB en 2023. Pour les années 2024-2026, le PLPFP 2022-2026 fixe l'OMT à 0,00% du PIB. Or, au vu des projections macroéconomiques et budgétaires retenues dans le PLPFP 2022-2026, les finances publiques ne seraient plus en ligne avec la règle actuelle relative à la conformité du solde structurel par rapport à l'OMT en 2024, et aucune trajectoire d'ajustement graduelle du solde n'est prévue pour les années 2025-2026 dans la documentation budgétaire. Il faut cependant noter qu'en date du 9 novembre la Commission européenne (« CE ») a fourni des orientations pour une réforme future du cadre de gouvernance budgétaire. Le CNFP estime dès lors que la question ou toute conclusion quant au respect ou non du cadre budgétaire est actuellement prématurée.

Les prévisions macroéconomiques et budgétaires du PLPFP 2022-2026 restent entourées de multiples incertitudes liées à l'évolution de la crise sanitaire et aux conséquences économiques et autres de la guerre en Ukraine. Néanmoins, les projections macroéconomiques n'appellent pas d'objection particulière si on les évalue sur base des informations disponibles lors de l'établissement du PB 2023 et du PLPFP 2022-2026, mais risquent de se révéler trop optimistes si l'on considère les dernières prévisions des différentes institutions internationales.

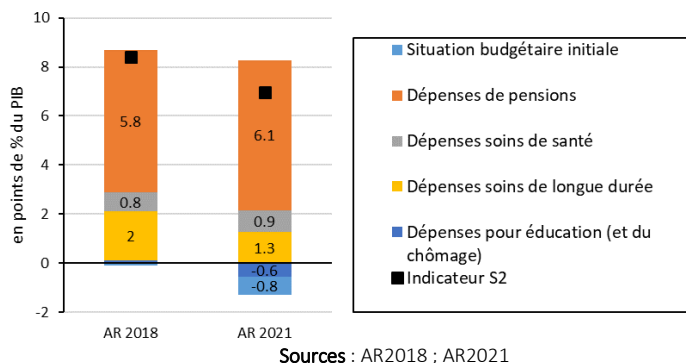
Concernant les prévisions budgétaires, les déficits des administrations publiques en 2022 et 2023 se présenteraient légèrement plus défavorablement (d'environ 0,4 point de % du PIB en moyenne) que ceux publiés par la CE, ceci en dépit d'une prévision de croissance économique plus importante (d'environ 1 point de % en moyenne) que celle utilisée par la CE. Les déficits des années 2022 et 2023 pourraient ainsi a priori être qualifiés de prudents. Alors que les paquets de mesures sont prévus de prendre fin en 2023, les dépenses, dont certaines paraissent rigides à la baisse, augmenteraient néanmoins encore les années suivantes. Il s'ensuit que le solde des administrations publiques ne devrait s'améliorer que lentement pour s'établir à -0,9% du PIB en 2026, et, notamment le déficit du côté de l'administration centrale persisterait.

L'évolution prévue des finances publiques, qui frôlent la barre des 30% du PIB en termes de dette publique, pourrait réduire la marge de manœuvre budgétaire en cas d'aggravation ou de nouvelle crise, ceci notamment en conjonction avec la hausse déjà élevée prévue en matière des Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc... en 2024-2026.

Les graphiques et les tableaux mis en évidence

➤ Octobre 2021 - Evaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques

Graphique 1 – Indicateur S2 et contribution de ses composantes AR 2018 vs. AR 2021



Suivant les hypothèses du AR 2021, l'indicateur de soutenabilité à long terme S2 se situe à +7,0 points de % du PIB. D'après les critères de la CE, le Luxembourg serait ainsi confronté - comme cela résultait d'ailleurs également (et encore davantage) de l'indicateur précédent calculé sur base des hypothèses du AR 2018 – à un risque élevé pour la soutenabilité à long terme des finances publiques. Par ailleurs, l'indicateur S2 du Luxembourg reste comme par le passé l'un des plus élevés parmi les États membres de l'UE.

Tableau 1 – Scénarii alternatifs – Indicateur de soutenabilité à long terme et ratio d'endettement public

| | S2 – long terme (en pts de % du PIB) | Ratio d'endettement public (2070) (en % du PIB) |
|--|---|--|
| Scénario principal | 7,0 | 168,4 |
| Scénario A.1 - SSP constant de +1,8% du PIB | 6,4 | 146,8 |
| Scénario A.2 – SSP constant de +0,8% du PIB | 7,4 | 189,2 |
| Scénario B.1 – PTF de 0,8% | 7,3 | 189,4 |
| Scénario B.2 – PTF de 1,2% | 5,6 | 144,8 |
| Scénario C.1 - Coefficient modérateur du réajustement des pensions de 0,25 | 6,2 | 148,8 |
| Scénario C.2 - Coefficient modérateur du réajustement des pensions de 0,5 | 7,8 | 189,8 |
| Scénario D.1- Projections démographiques établies par le STATEC | 5,0 | 132,5 |

Sources : AR 2021, IGSS, STATEC, Calculs CNFP.

Scénario principal : SSP* constant de +1,3% du PIB, PTF** de 1%, coefficient modérateur de réajustement de 0,25

*SSP = solde structurel primaire

**PTF = productivité totale des facteurs

Dans ces scénarii alternatifs, le ratio d'endettement public se situerait entre 132% du PIB et 190% du PIB en 2070, et l'indicateur S2 se situerait entre 5,0% du PIB et 7,8% du PIB. Le scénario reposant sur les projections démographiques établies par le STATEC (projections se basant sur une méthodologie qui établit un lien entre la croissance économique et la croissance de la population) est le plus favorable et celui reposant sur un coefficient modérateur du réajustement des pensions de 0,5 (le réajustement des pensions au niveau de vie étant réduit de moitié) est le plus défavorable.

Pour le Luxembourg, dont le niveau de dette publique est bien inférieur à 60% du PIB, c'est le coût actualisé lié au vieillissement de la population qui est le principal déterminant de l'OMT minimal. Alors que le coût actualisé du vieillissement est pris en compte à 100% dans l'indicateur S2, il l'est seulement pour 33% dans l'OMT minimal. Comme deux tiers de ce coût demanderaient encore à être financés, des choix politiques s'imposeraient évidemment au-delà de cette fixation de l'OMT.

Selon une estimation préliminaire du CNFP (confirmée en avril 2022 par la CE), l'OMT minimal se situerait à 0,0% du PIB pour la période de 2023 à 2025, et donc à un niveau moins élevé que le minimum appliqué de +0,5% du PIB pour les années 2020 à 2022.

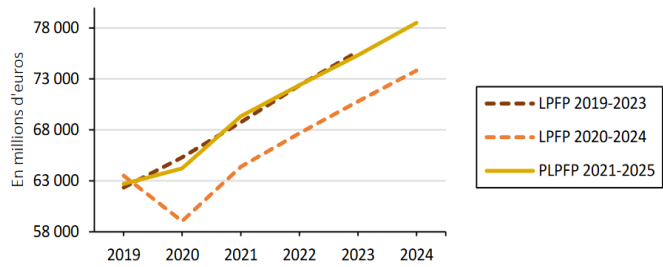
Tableau 2 – OMT minimal

| | AR 2018 Période 2020-2022 | AR 2021 (estimation) Période 2023-2025 |
|--|--|--|
| 1. Solde budgétaire visant à stabiliser la dette publique à 60% du PIB | -60% du PIB x 4% où 4% est le taux de croissance annuel moyen du PIB nominal projeté entre 2021-2070, soit -2,4% | -60% du PIB x 3,9% où 3,9% est le taux de croissance annuel moyen du PIB nominal projeté entre 2023-2070, soit -2,4% |
| 2. 33% du coût actualisé du vieillissement | 33% x 8,8 pts de % du PIB où 8,8% est le coût actualisé du vieillissement, soit +2,9% | 33% x 7,7 pts de % du PIB où 7,7% est le coût actualisé du vieillissement, soit +2,5% |
| OMT ^{LD} * = 1+2 | +0,50% | +0,18% |
| OMT minimal (arrondi à la valeur inférieure de 0,25%, exprimé en % du PIB) | +0,50 | +0,00 |

➤ **Novembre 2021 - Evaluation des finances publiques à l'occasion du PB 2022 et du PLPFP 2021-2025**

Côté macroéconomique, l'évolution de l'économie luxembourgeoise, qui apparaît moins impactée que la zone euro par la crise de la COVID-19, se présente en forme de « V » plus prononcé du côté de la reprise (6% en 2021) que du côté de la récession (-1,8% en 2020). A partir de l'année 2023, le CNFP constate d'ailleurs une grande proximité entre les prévisions actuelles (PLPFP 2021-2025) et celles de la LPFP 2019-2023, établies juste avant la pandémie.

Graphique 2 – Evolution du PIB nominal



Sources : PLPFP 2021-2025 ; LPFP 2020-2024 ; LPFP 2019-2023.

Concernant les prévisions budgétaires, il est évident que la crise de la COVID-19 et les mesures prises par le Gouvernement pour soutenir les ménages et les entreprises résultent en une détérioration du solde nominal des administrations publiques (prévu à -3,6% du PIB (-2,3 milliards d'euros) en 2020 et à -0,6% du PIB en 2021).

Tableau 3 - Comparaison entre le PLPFP 2021-2025, le PSC 2021 et la LPFP 2019-2023

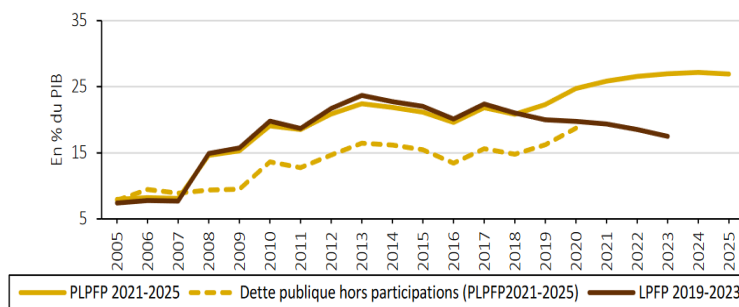
| | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | | 2024 | 2025 |
|-----------------|--|----------------|----------|----------------|----------|----------------|----------|----------------|----------|----------|
| | Différence entre le PLPFP 2021-2025 et le/la | | | | | | | | | |
| | PSC 2021 | LPFP 2019-2023 | PSC 2021 | LPFP 2019-2023 | PSC 2021 | LPFP 2019-2023 | PSC 2021 | LPFP 2019-2023 | PSC 2021 | PSC 2021 |
| Solde AC | 139 | -2 559 | 725 | -969 | 465 | -1 122 | -85 | -1 350 | -193 | -290 |
| Solde AL | 164 | -299 | 168 | -149 | 209 | -96 | 164 | -90 | 176 | 145 |
| Solde SS | 40 | -176 | 50 | -240 | 106 | -222 | 95 | -169 | 80 | 102 |
| Solde des AP | 343 | -3 034 | 943 | -1 358 | 780 | -1 440 | 174 | -1 609 | 63 | -44 |
| Recettes des AP | -14 | -1 427 | 1 191 | -88 | 1 172 | -288 | 1 032 | -291 | 1 041 | 1 110 |
| Dépenses des AP | -356 | 1 608 | 249 | 1 270 | 391 | 1 152 | 859 | 1 318 | 978 | 1 154 |

Sources : PLPFP 2021-2025 ; PSC 2021 ; LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

AC= administration centrale, AL= administrations locales, SS = sécurité sociale, AP = administrations publiques

Néanmoins, le solde nominal s'est amélioré par rapport à celui prévu par le PSC 2021, du moins à court terme, ceci d'environ 1 milliard d'euros. A moyen terme (2023-2025), l'augmentation projetée des recettes (+1 061 millions d'euros en moyenne) semble avoir servi à une augmentation projetée des dépenses (+997 millions d'euros en moyenne). En comparaison avec la LPFP 2019-2023, il résulte évidemment aussi une détérioration du solde nominal, d'environ 1,6 milliard d'euros encore en 2023. Il faut néanmoins constater que le profil des recettes présente une plus grande proximité avec les prévisions de l'automne 2019 (ce qui est en ligne avec le rétablissement du PIB nominal à un niveau comparable à celui estimé à l'époque), que les dépenses qui augmenteraient à un rythme plus rapide, notamment au niveau de l'administration centrale.

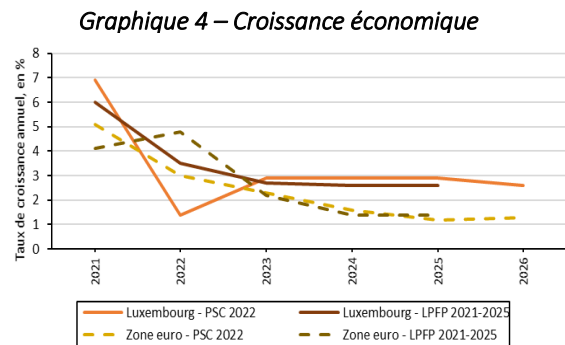
Graphique 3 – Dette publique



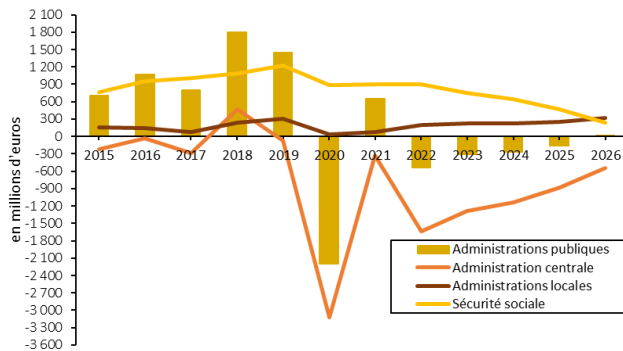
Bien que l'objectif de maintenir l'endettement public en-dessous de 30% du PIB semble être respecté sur toute la période, le CNFP constate que la dette publique est estimée progresser de presque 10 points de % du PIB (environ 7 milliards d'euros) en comparaison avec la trajectoire de la dette prévue dans la LPFP 2019-2023.

➤ Juin 2022 - Evaluation des finances publiques à l'occasion du PSC 2022

Le climat économique hautement incertain pèse lourdement sur l'évolution économique du Luxembourg. Après une forte reprise économique en 2021 (hausse du PIB réel de 6,9%), l'évolution conjoncturelle prévue pour 2022 est moins favorable (hausse du PIB réel de 1,4%) et plus impactée que la zone euro (3,0%) et serait suivie d'une reprise économique à hauteur de 2,9% en 2023. A moyen terme, la croissance économique devrait se stabiliser à 2,7% contre une moyenne historique (1996-2021) de 3,3%. Le CNFP constate un taux d'inflation plus élevée et plus durable et une baisse continue du taux de chômage malgré un ralentissement initial de la progression de l'emploi.



Graphique 5 – Evolution du solde nominal par sous-secteur



Concernant les prévisions budgétaires, on note un rythme de progression des recettes plus faible et des dépenses plus élevé en 2020 et en 2022 suite à la crise de la COVID-19 et de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, suivi d'un retour à une situation plus équilibrée en 2023. A moyen terme (2024-2026), l'évolution des recettes (+4,6%) est prévue de dépasser celle des dépenses (+4,3%), ceci toutefois à des taux de croissance inférieurs à la période 2020-2022 (de resp. +5,3% et +7,7%) et à l'évolution historique (de resp. +5,9% et +6,5%).

Alors qu'une légère amélioration se montre au niveau du solde de l'administration centrale (qui maintient un déficit de 551 millions d'euros en 2026), le CNFP note une détérioration assez marquée au niveau du solde de la sécurité sociale (surplus de 242 millions d'euros en 2026 contre encore 1,2 milliard en 2019) qui n'est pas sans interpeller notamment dans le contexte de la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Par rapport à la LPFP 2021-2025, votée fin 2021 (avant l'éclatement de la guerre) le CNFP constate (en moyenne sur la période 2021-2025) seulement une légère dégradation du solde nominal d'environ 50 millions d'euros (+709 millions d'euros recettes et +759 millions d'euros de dépenses). Ceci s'explique notamment par une amélioration du solde nominal de l'année 2021 d'environ 1 milliard d'euros qui serait donc presque dans le même ordre de grandeur que la dégradation du solde nominal estimé suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Tableau 4 – Comparaison entre le PLFP 2021-2025 et la LPFP 2021-2025

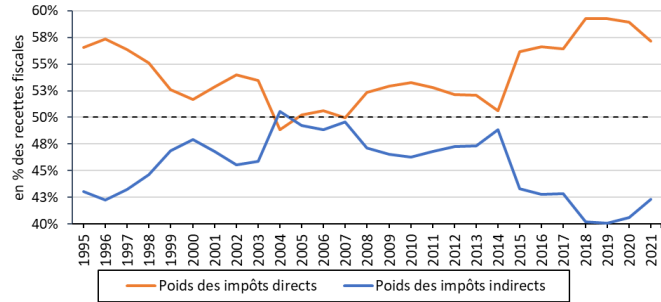
| En millions d'euros | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | Moyenne 2021-2025 |
|--|-------|-------|------|-------|------|-------------------|
| Solde des administrations publiques | | | | | | |
| en millions d'euros | 650 | -544 | -313 | -269 | -162 | |
| en % du PIB | 0,9 | -0,7 | -0,4 | -0,3 | -0,2 | |
| Différence du solde p.r. à la LPFP 2021-2025 | 1 066 | -385 | -195 | -347 | -391 | -50 |
| Différence des recettes p.r. à la LPFP 2021-2025 | 795 | 745 | 625 | 770 | 607 | +709 |
| Différence des dépenses p.r. à la LPFP 2021-2025 | -271 | 1 130 | 820 | 1 117 | 999 | +759 |

➤ **Juin 2022 – Analyse de l'évolution historique des principales recettes des administrations publiques**

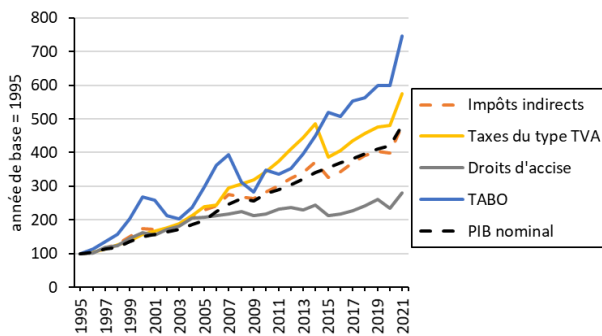
Les recettes fiscales représentent en moyenne 62% des recettes des administrations publiques.

Au Luxembourg, la fiscalité directe est aujourd'hui la partie dominante: la part relative moyenne des impôts directs (54%) est plus importante que celle des impôts indirects (45%). Rupture observable en 2015 (qui tire son origine du côté des impôts indirects) et en 2018 (du côté des impôts directs).

Graphique 6 – Evolution du poids des impôts directs et indirects dans les recettes fiscales



Graphique 7 – Evolution des principales sous-catégories des impôts indirects et du PIB nominal (1995 (base 100) – 2021)



Impôts indirects : L'évolution des Droits d'accises - étant moins dynamique à partir de 2005 (résultant notamment d'une légère réduction des ventes du pétrole sur le territoire) - s'éloigne d'ailleurs fortement de l'évolution du PIB nominal (taux de croissance moyen de 4,0% contre 6,2%).

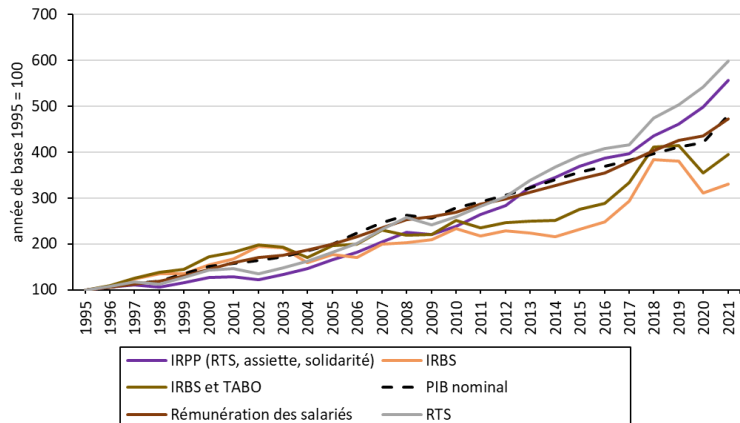
L'évolution des Taxes de type TVA et de la taxe d'abonnement sur les titres de société (TABO) - étant dynamique et largement au-dessus de celle du PIB nominal - est entrecoupée par plusieurs baisses et notamment par celle concernant le changement de la réglementation fiscale concernant la TVA applicable au commerce électronique en 2015.

Impôts directs :

Les impôts sur le revenu des personnes physiques ou des ménages (IRPP - RTS, assiette, solidarité) présentent un taux de croissance annuel moyen de 6,8% contre 4,7% pour les impôts sur le revenu ou les bénéfices des sociétés (IRBS) et 6,2% pour le PIB nominal.

- Les IRBS évoluent, depuis 2003 environ, en-dessous du PIB nominal. Ce n'est qu'à partir de 2015-2016 que les IRBS se redressent (dont une explication pourrait être l'introduction du dépôt électronique des déclarations d'impôt rendu obligatoire en 2017 pour les collectivités et qui a accéléré le rythme de collecte des impôts) et que leur évolution se rapproche de celle du PIB avant de s'écarter de nouveau à partir de 2020.

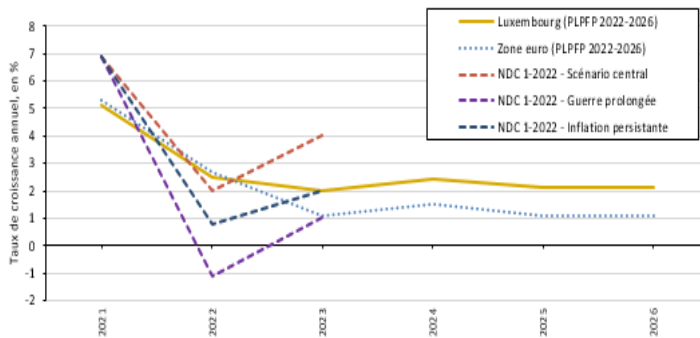
Graphique 8 – Evolution de l'IRPP réduit, du RTS, de la rémunération des salariés, de l'IRBS, de l'IRBS et de la TABO pris ensemble et du PIB nominal (1995 (base 100) – 2021)



- La croissance des IRPP est plus forte que celle du PIB nominal depuis 2003 (8,6% contre 5,9%, en moyenne 2003-2021) et depuis 2013 un écart se creuse par rapport à l'évolution du PIB nominal et, également par rapport à l'évolution de la rémunération des salariés. La non-indexation régulière des barèmes d'imposition à l'inflation est une explication phare pour cette évolution.

➤ **Novembre 2022 - Evaluation des finances publiques à l'occasion du PB 2023 et du PLPFP 2022-2026**

Graphique 9 – Croissance économique



6,2% en 2022 et 2,8% en 2023. Par la suite et sous l'hypothèse que le choc des prix énergétiques n'est que transitoire, l'inflation devrait atteindre 2,4% en 2024, 1,5% en 2025 et 1,7% en 2026. Les projections macroéconomiques risquent de se révéler trop optimistes si l'on considère les dernières prévisions des différentes institutions internationales.

Concernant les prévisions budgétaires, les mesures prises par le Gouvernement pour soutenir les ménages et les entreprises face aux incertitudes économiques et à l'impact de la hausse des prix énergétiques continuent à peser sur le solde nominal des administrations publiques et expliquent en partie la dégradation importante des soldes budgétaires du PLPFP 2022-2026. Les déficits des administrations publiques en 2022 et 2023, qui devraient atteindre -0,4% respectivement -2,2% du PIB (soit 1,8 milliards d'euros), se présenteraient légèrement plus défavorablement (d'environ 0,4 point de % du PIB en moyenne) que ceux publiés récemment par la CE, ceci en dépit d'une prévision de croissance économique plus importante (d'environ 1 point de % en moyenne) que celle utilisée par la CE. Les déficits des années 2022 et 2023 pourraient ainsi a priori être qualifiés de prudents. A moyen terme, même si les taux de croissance des recettes sont supposés dépasser ceux des dépenses, ils seraient néanmoins insuffisants pour compenser la forte progression des dépenses en 2022-2023. Alors que les paquets de mesures sont prévus de prendre fin en 2023, les dépenses, dont certaines paraissent rigides à la baisse, augmenteraient néanmoins encore les années suivantes. Il s'ensuit que le solde des administrations publiques ne devrait s'améliorer que lentement pour s'établir à -0,9% du PIB en 2026, et, notamment le déficit du côté de l'administration centrale persisterait (déficit passant de -2,3% du PIB en 2024 à -1,7% du PIB en 2026).

La croissance de l'activité économique du Luxembourg, actuellement proche de celle observée au niveau européen (2,5% contre 2,7%), devrait ralentir en 2023 (2,0%) tout en étant supérieure à celle au niveau européen (1,1%). Au cours des années 2024-2026, elle devrait dépasser légèrement la barre des 2%.

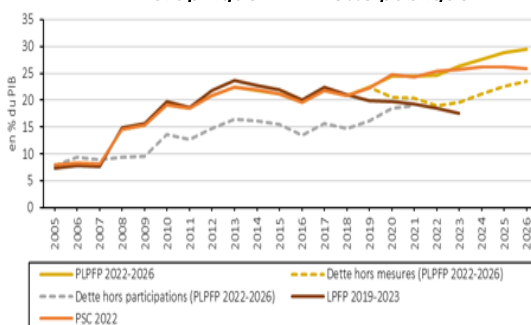
Quant à l'inflation, le PLPFP 2022-2026 a élaboré ses prévisions à l'issue de l'accord tripartite et table sur un taux d'inflation de

Graphique 10 – Croissance des recettes et dépenses de l'administration centrale

| RECETTES | Variation historique 2016-2019 | Variation annuelle 2022 | Variation annuelle 2023 |
|---|--------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Administration centrale | | | |
| Taux de variation (en %) | | | |
| Impôts sur la production et les importations | 6,2 | 9,7 | 1,8 |
| dont : | | | |
| Taxes sur la valeur ajoutée | 7,0 | 14,9 | 3,1 |
| Taxes d'accroissement sur les terres et taxes de solidarité | 7,9 | 0,6 | -3,7 |
| Droits d'enregistrement | 7,3 | 4,6 | 2,0 |
| Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. | 6,6 | 4,1 | 8,8 |
| dont : | | | |
| Impôt sur le revenu des personnes physiques et des ménages | 7,0 | 6,2 | 12,4 |
| Impôt sur le revenu ou les bénéfices des sociétés | 4,9 | -1,0 | -2,4 |
| Total des recettes de l'administration centrale | 6,2 | 6,4 | 5,1 |
| Recettes hors paquets de mesure | / | 8,2 | 5,4 |

| DEPENSES | Variation historique 2016-2019 | Variation annuelle 2022 | Variation annuelle 2023 |
|---|--------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Administration centrale | | | |
| Taux de variation (en %) | | | |
| Consommation intermédiaire | 7,0 | 17,8 | 9,1 |
| Investissements directs et indirects | 6,7 | 12,3 | 19,3 |
| Rémunération des salariés | 5,9 | 8,3 | 8,4 |
| Subventions à payer | 5,7 | 27,5 | 46,9 |
| Revenus de la propriété | 2,1 | 2,8 | 11,4 |
| Prestations sociales en espèces | 6,2 | -3,1 | 7,2 |
| Prestations sociales en nature | 10,8 | 3,2 | 7,0 |
| Autres transferts courants | 6,6 | 12,0 | 7,8 |
| Total des dépenses de l'administration centrale | 6,4 | 10,5 | 10,8 |
| Dépenses hors paquets de mesure | / | 8,4 | 10,0 |

Graphique 11 – Dette publique



La dette publique poursuit de ce fait sa tendance haussière observée depuis plusieurs années et devrait atteindre 27,7% en 2024 (contre 26,3% projeté pour cette année par la CE) et 29,5% du PIB en 2026. L'objectif gouvernemental de maintenir l'endettement en-dessous de 30% du PIB est ainsi certes respecté, mais avec une faible marge. L'évolution prévue pourrait ainsi réduire la marge de manœuvre budgétaire en cas d'aggravation ou de nouvelle crise, ceci notamment en conjonction avec la hausse déjà élevée prévue en matière des Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc... en 2024-2026.

Les recommandations

...que le Ministère des Finances a suivies :

- Présentation des projections à politiques inchangées pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des Administrations publiques et une description de chaque politique ayant un impact sur les finances des Administrations publiques ;
- Une meilleure vue d'ensemble des emprunts obligataires ;
- Une vue exhaustive des investissements avec la cible ;
- Une amélioration de la présentation du calcul de l'écart de production ;
- (sur demande) une vue d'ensemble des administrations de sécurité sociale expurgée des hôpitaux publics ;
- Le calcul du solde structurel selon différents scénarii alternatifs ;
- Des analyses de sensibilité simulant les effets de la crise sanitaire selon différents scénarii.

...qui restent à parfaire selon le CNFP :

- Une réédition de l'Annexe nationale accompagnant le PSC (le cas échéant adaptée et d'envergure éventuellement plus limitée) qui devrait nécessairement comporter l'évolution des sous-catégories majeures des impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. et des sous-catégories majeures des impôts sur la production et les importations ;
- La ventilation du sous-secteur de la sécurité sociale, c.-à-d. la ventilation des recettes et des dépenses entre le secteur hospitalier public et les institutions de sécurité sociale proprement dites, devrait accompagner tant les PLFP que les PSC (à intégrer pour ces derniers dans l'Annexe nationale réadaptée) ;
- Une indication de l'impact financier des abattements et des crédits d'impôts sur toute la période ;
- Un scénario macroéconomique cohérent et actualisé au même moment ;
- Des explications supplémentaires concernant la diminution du solde nominal de la sécurité sociale ;
- La réalisation d'une étude approfondie visant à identifier les origines des révisions des prévisions budgétaires et la correction du biais systématiques dans l'élaboration des prévisions pourrait aider à assurer un point de départ aussi réaliste que possible pour l'établissement de la trajectoire à moyen terme des finances publiques ;
- La LPFP devrait être accompagnée d'une annexe explicative présentant une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques ;
- La LPFP devrait définir les orientations pluriannuelles des finances publiques qui comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale.