

Evaluation des finances publiques

à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période de 2022 à 2026

Juin 2022

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION.....	5
2. EVALUATION DES PREVISIONS MACROECONOMIQUES ET BUDGETAIRES.....	7
2.1. Prévisions macroéconomiques sous-jacentes au PSC 2022.....	8
2.1.1. Perspectives économiques mondiales.....	8
2.1.2. Prévisions et hypothèses macroéconomiques pour le Luxembourg	17
2.1.3. Risques et incertitudes.....	23
2.2. Prévisions budgétaires à la base du PSC 2022	25
2.2.1. Prévisions budgétaires des sous-secteurs des administrations publiques	27
2.2.2. Solde nominal.....	53
3. SOLDE STRUCTUREL ET OBJECTIF A MOYEN TERME (OMT)	57
3.1. Niveau de l'OMT.....	57
3.2. Evolution du solde structurel.....	60
4. DETTE PUBLIQUE.....	63
5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	65
Annexe 1 – Liste des acronymes	69
Annexe 2 – Intégration du secteur hospitalier public dans le sous-secteur de la sécurité sociale	70
Annexe 3 – Définition du solde structurel et de l'OMT	71

1. INTRODUCTION

En application des missions qui lui sont confiées par la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques (« loi du 12 juillet 2014 »), le CNFP présente ci-après son « **Evaluation des Finances Publiques** » portant sur le programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période de 2022 à 2026 (« PSC 2022 »). Le PSC 2022 a été présenté à la Chambre des députés le 27 avril 2022 et a été transmis à la Commission européenne (« CE ») dans le cadre de la procédure du Semestre européen en date du 29 avril 2022.

Dans la présente évaluation, les données du PSC 2022 sont examinées conjointement aux statistiques macroéconomiques et budgétaires issues de la comptabilité nationale telle que publiées par le STATEC début avril. Une comparaison avec les prévisions des différentes institutions internationales, dont notamment la CE, a également été réalisée.

Tel que relevé dans le PSC 2022, ce dernier « *s'inscrit dans un contexte sombre et hautement incertain* » (PSC 2022, p.4). En dépit des éclaircissements sur le front de la pandémie liée à la COVID-19, le pays est désormais confronté à une nouvelle crise avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui exacerbe notamment la poussée inflationniste et les problèmes sur les chaînes d'approvisionnement qui se sont progressivement manifestés depuis 2021 déjà.

Le CNFP rappelle le recours par le Gouvernement à la clause « pour circonstances exceptionnelles » prévue à l'article 6, paragraphe 1, de la loi du 12 juillet 2014, ceci pour les exercices budgétaires de 2020 à 2022. La clause en question a pu être déclenchée au vu de l'application, au niveau européen, de la « clause dérogatoire générale ». Cette clause dérogatoire fait en sorte que les règles budgétaires européennes, tournant notamment autour de valeurs-cibles pour le déficit ou encore la dette publique, sont temporairement hors d'application. Par le recours à la clause, **le Gouvernement n'est pas tenu de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») et le mécanisme de correction en cas d'éventuel écart important¹ entre le solde budgétaire structurel et l'OMT n'aura, le cas échéant, pas lieu d'être déclenché pour les années de 2020 à 2022.**

La désactivation de la clause dérogatoire générale était initialement prévue pour 2023. Toutefois, selon une communication en date du 23 mai 2022², la CE invite le Conseil de l'Union européenne d'endosser sa conclusion de suspendre les règles budgétaires également en 2023 pour aider les pays à amortir les retombées économiques et sociales de la guerre en Ukraine. Toutes choses égales par ailleurs, le respect de l'OMT serait ainsi d'application pour la période 2024-2026 seulement. Le CNFP note toutefois que la CE prévoit de fournir des orientations sur d'éventuelles modifications du cadre de gouvernance budgétaire avant la fin de l'année en cours ; au vu du débat actuel sur la pertinence des règles budgétaires actuelles s'articulant notamment autour de l'atteinte de l'OMT par le solde structurel, soit une grandeur non directement observable.

¹ Article 6 (2) de la loi du 12 juillet 2014 : « *Un écart est considéré comme important s'il est supérieur ou égal à 0,5 pour cent du produit intérieur brut aux prix du marché sur une année donnée, ou à 0,25 pour cent du produit intérieur brut en moyenne sur deux années consécutives.* ».

² CE, « 2022 European Semester : Spring Package Communication », 23 mai 2022.

En l'absence de la décision formelle de la CE et du Conseil européen de suspendre les règles budgétaires pour l'année 2023 lors du dépôt du PSC 2022, le CNFP note que le **Gouvernement s'est référé au cadre légal actuel** et fixe l'OMT à 0,00% du PIB sur la période de 2023 à 2025 (en s'alignant sur l'OMT minimal calculé par la CE) **et le respecte selon les prévisions du PSC 2022.**

Il s'ensuit dans cette situation que la mission du CNFP dans le cadre de la présente évaluation consiste essentiellement à évaluer – dans la limite de ses moyens – les prévisions macroéconomiques et budgétaires retenues et les risques et incertitudes y relatives. Le cas échéant, il s'agit également d'analyser les implications des hypothèses et incertitudes sur le maintien de la conformité des règles budgétaires actuelles. Dans ce contexte, il est à noter que **l'évaluation apprécie principalement les prévisions économiques et budgétaires du PSC 2022 sur base des informations disponibles lors de l'établissement de ce dernier** tout en mentionnant le cas échéant les conséquences susceptibles de découler d'informations et d'événements subséquents.

Le chapitre 2 fournit ainsi une évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires du PSC 2022 et ce tout en tenant compte du fait que les prévisions demeurent toujours entourées d'une forte incertitude.

Le chapitre 3 analyse plus en détails le respect, pour autant qu'applicable, de la règle de gouvernance budgétaire nationale concernant la conformité du solde structurel par rapport à l'OMT sur la base des prévisions macroéconomiques et budgétaires du PSC 2022.

A cela s'ajoute dans le chapitre 4 un examen de l'évolution de la dette publique brute qui découle des prévisions budgétaires.

La conclusion et les recommandations du CNFP se trouvent dans le chapitre 5.

2. EVALUATION DES PREVISIONS MACROECONOMIQUES ET BUDGETAIRES

En vertu de l'art. 8 b) de la loi du 12 juillet 2014, le CNFP doit procéder à une « *évaluation régulière et reposant sur des critères objectifs des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de programmation financière budgétaires des administrations publiques* ».

Ainsi, dans ce chapitre, le CNFP procède à une analyse des prévisions macroéconomiques (voir sous-chapitre 2.1) et budgétaires (voir sous-chapitre 2.2) sous-jacentes au PSC 2022. Il les compare ensuite aux prévisions établies dans les LPFP précédentes.

Le CNFP fait remarquer ici que les dégâts économiques et sociaux entraînés par l'invasion de l'Ukraine par la Russie ne sont pas encore entièrement prévisibles à ce stade et que l'évolution sanitaire demeure par ailleurs incertaine. A cela s'ajoutent des incertitudes en matière de développement de l'inflation, de la fiscalité internationale³, de la politique monétaire et de la transition énergétique. Par conséquent, les prévisions à l'horizon 2022, et au-delà, demeurent donc imprégnées d'un fort degré d'incertitude et doivent être considérées avec prudence. En outre, le CNFP tient à souligner que la présente évaluation tient certes compte des informations disponibles fin mai mais que les informations disponibles après la publication du PSC 2022 de fin avril n'ont qu'un caractère complémentaire pour la présente évaluation du PSC 2022 qui s'appuie principalement sur la base d'informations disponibles au moment de l'élaboration de ce dernier.

³ Dans son évaluation de novembre 2021, le CNFP a précisé que « *début juin 2021, les Ministres des Finances du G7 se sont engagés à fixer un taux d'impôt minimal sur les sociétés d'au moins 15% et cet accord formel a été validé par les pays membres de l'OCDE et par les pays participants du sommet du G20 en novembre 2021* » (p.21) et a noté que l'harmonisation du droit fiscal international pourrait avoir un impact sur l'activité économique.

2.1. Prévisions macroéconomiques sous-jacentes au PSC 2022

2.1.1. Perspectives économiques mondiales

Dans ce chapitre, le CNFP procède d'abord à une analyse de l'environnement macroéconomique aux niveaux européen et international (partie 2.1.1.1.) et ensuite à une analyse des conséquences de la guerre en Ukraine sur le commerce international, et notamment sur les échanges de produits agricoles et énergétiques (partie 2.1.1.2.).

2.1.1.1 Environnement macroéconomique aux niveaux européen et international

L'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022 intervient à un moment où l'économie mondiale est encore fragilisée par la crise autour de la COVID-19 et le conflit armé freine la reprise économique à l'échelle mondiale. Ceci notamment en exacerbant les problèmes d'approvisionnement et d'inflation élevée, des phénomènes qui se sont manifestés depuis 2021 déjà et qui risquent de freiner la consommation, la production et l'investissement. Outre la guerre en Ukraine, des confinements de plus en plus importants en Chine sont en train de provoquer de nouveaux goulets d'étranglement dans les chaînes de production et de distribution ainsi que dans le commerce mondial. A la suite de ces événements, le Fonds monétaire international (« FMI ») a revu à la baisse ses prévisions de croissance économique mondiale pour 2022 de 4,9% (octobre 2021⁴) à 4,4% (janvier 2022⁵) et puis à 3,6% (avril 2022⁶) (voir graphique 2.1).

Le graphique ci-après montre en outre que le choc économique causé par l'invasion de l'Ukraine par la Russie se transmettra à la fois aux économies avancées et aux économies des marchés émergents et en développement qui devraient croître de respectivement 3,3% et 3,8% en 2022, contre une croissance de respectivement 3,9% et 4,8% encore prévue par le FMI en janvier 2022.

Le CNFP note également que, selon les prévisions du FMI d'avril, la croissance économique au sein de l'Union européenne (« UE ») (2,9% en 2022 et 2,5% en 2023) et au sein de la zone euro (2,8% en 2022 et 2,3% en 2023) serait moins dynamique que la croissance mondiale (3,6%), comme par le passé d'ailleurs. Selon la CE⁷, cela s'explique notamment par le fait que l'UE est particulièrement touchée par l'invasion de l'Ukraine par la Russie au vu de sa proximité géographique au conflit et de ses relations commerciales développées avec l'Ukraine et la Russie.

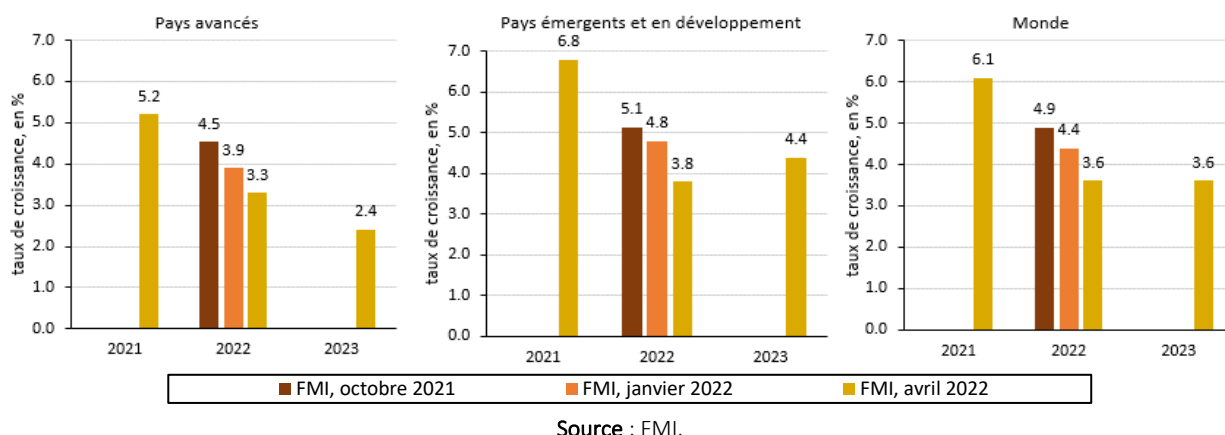
⁴ FMI, « *World Economic Outlook – Recovery during a pandemic* », octobre 2021.

⁵ FMI, « *World Economic Outlook – Rising caseloads, a disrupted recovery, and higher inflation* », janvier 2022.

⁶ FMI, « *World Economic Outlook – War sets back the global recovery* », avril 2022.

⁷ CE, « *Short-term outlook: macroeconomic outlook* », avril 2022.

Graphique 2.1 – Croissance économique – Pays avancés, pays émergents et pays en développement et économie mondiale



En 2021, l'évolution du taux de croissance annuel de l'indice des prix à la consommation (« IPC ») de la zone euro, mesuré par le changement du niveau des prix d'un mois par rapport au même mois de l'année précédente, était marquée par une reprise économique vigoureuse (après une forte chute en 2020) ainsi que par une augmentation des prix de l'énergie qui ont exercé une pression à la hausse sur le niveau général des prix. Même si l'IPC a augmenté continûment pendant toute l'année 2021, son évolution était particulièrement dynamique au cours de la seconde moitié de l'année et les taux enregistrés ont passé de 3,0% en août à 5,0% en décembre. Aux déclencheurs économiques de la hausse des prix s'ajoute le phénomène « d'effet de base » qui se produit lorsque les prix étaient exceptionnellement bas l'année précédente, comme l'IPC est une comparaison des variations des prix d'une année à l'autre, mais cet effet s'estompe au fil du temps⁸. En effet, le graphique 2.2 montre des tendances déflationnistes apparues dès le mois d'août jusqu'à fin 2020.

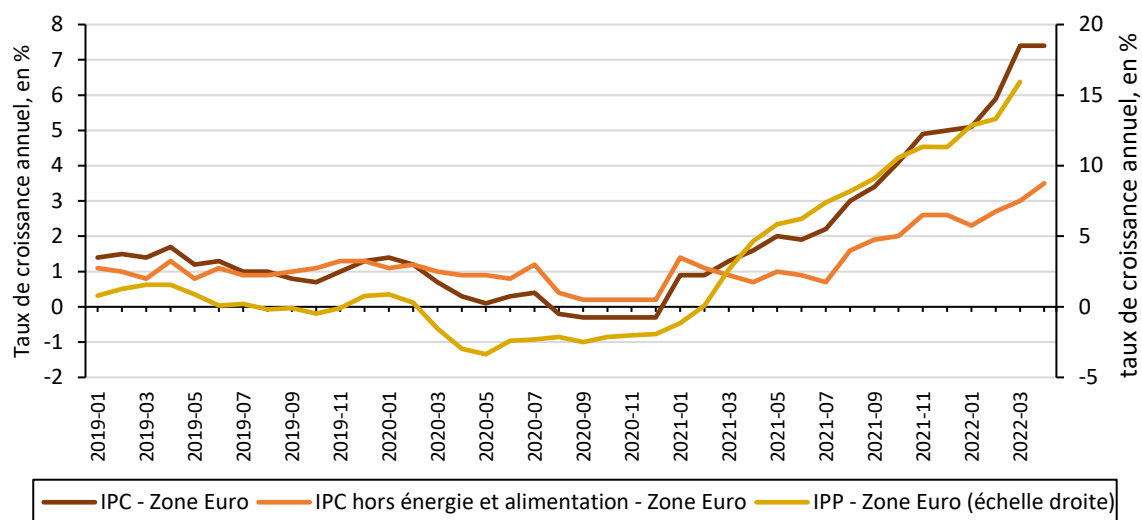
Alimenté par la flambée des prix de l'énergie et des matières premières agricoles suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie⁹, l'IPC a également enregistré une hausse prononcée au premier trimestre 2022 en Europe. Le taux d'inflation enregistré dans la zone euro est passé de 5,1% en janvier à 5,9% en février et a atteint 7,4% en mars. Au début du deuxième trimestre, le taux d'inflation est dans un premier temps resté inchangé à 7,4% (avril). Toutefois, selon une publication récente de la CE¹⁰, le taux d'inflation devrait grimper à 8,1% en mai et le secteur de l'énergie devrait être de loin le principal secteur responsable de la hausse générale des prix dans la zone euro. Ainsi, selon une première estimation pour le mois de mai, la hausse des prix énergétiques devrait se chiffrer à 39,2% (comparé à 37,5% sur un an en avril et à 44,3% en mars), loin devant celle des produits alimentaires, de l'alcool et du tabac (7,5%), des biens industriels hors énergie (4,2%) et des services (3,5%).

⁸ BCE, « Pourquoi l'inflation est-elle aussi élevée actuellement ? », 16 novembre 2021.

⁹ Le CNFP renvoie ici à la partie « 2.1.1.2. Conséquences de la guerre en Ukraine sur les marchés des produits agricoles et d'énergie » de la présente évaluation.

¹⁰ EUROSTAT, « Le taux d'inflation annuel de la zone euro en hausse à 8,1% », Estimation rapide – mai 2022, 61/2022, 31 mai 2022.

Graphique 2.2 – Indice des prix à la consommation (« IPC »), indice des prix à la consommation hors produits alimentaires et énergétiques (« IPC-PAE ») et indice des prix à la production (« IPP ») de la zone euro



Source : OCDE.

Le CNFP fait remarquer que l'inflation élevée risque d'exercer un effet modérateur sur la croissance économique et ceci notamment pour deux raisons. D'une part, la flambée des prix d'importants intrants dans la production (matières premières, composants, énergie), exacerbée par des problèmes d'approvisionnement et des coûts de transport élevés, pourrait déclencher une réaction en chaîne qui à son tour entraînerait une hausse générale des prix d'autres intrants suite à une demande accrue pour des biens de substitution. L'indice des prix à la production (« IPP »), un indice qui mesure « les variations des prix « départ usine » des produits »¹¹, semble confirmer une telle évolution. L'IPP a enregistré une évolution dynamique depuis le deuxième trimestre 2021 et a augmenté continûment de 7,4% depuis juillet 2021 pour atteindre son point culminant (provisoire) de 15,9% en mars 2022 (voir graphique 2.2, échelle droite). Si les coûts de production augmentent si fortement, les entreprises seront tôt ou tard forcées de baisser leurs marges et/ou de répercuter la hausse des coûts (du moins en partie) sur la clientèle. D'autre part, l'inflation élevée réduit le pouvoir d'achat des ménages et les capacités financières des entreprises et résulte dans une réduction de la consommation et de la demande d'investissement.

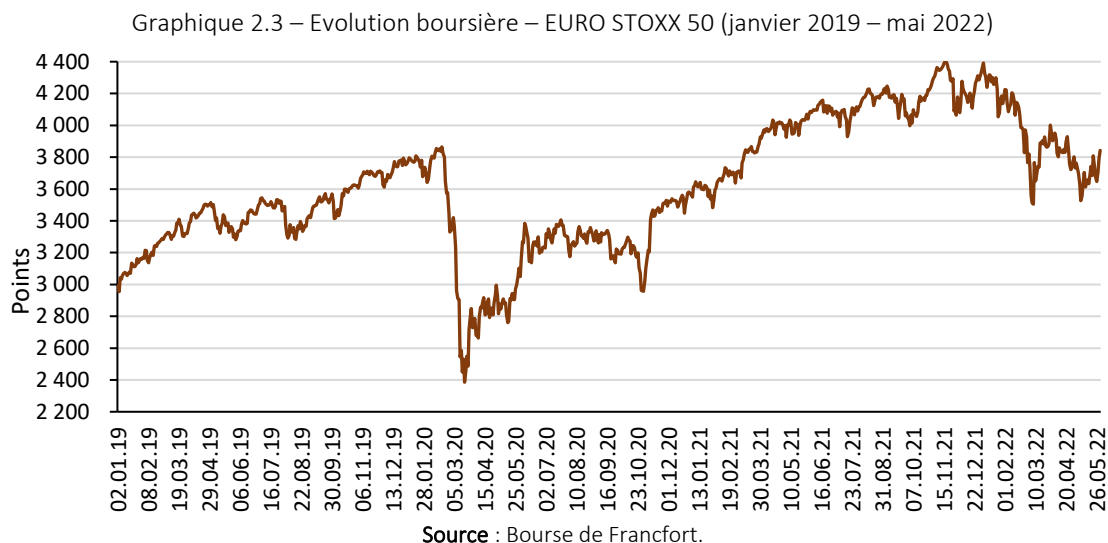
Les marchés financiers se sont développés favorablement sous l'influence de la reprise conjoncturelle en 2021 et l'indice EURO STOXX 50¹² a progressé d'environ 20% au cours de l'année 2021, dont a aussi bénéficié l'économie luxembourgeoise. Au cours de la première semaine de février de l'année courante, l'indice a montré une légère tendance à la baisse, ce qui aurait pu être une première réaction des marchés financiers aux premières nouvelles concernant les développements le long de la frontière ukraino-russe¹³, et a ensuite plongé d'environ 15% jusqu'à la première semaine de mars. Après un premier choc, l'indice s'est légèrement redressé en mars, suivi d'une

¹¹ OECD, « Indices des prix à la production (IPP) », définition du site web (dernière consultation : 1 juin 2022). C'est d'ailleurs à noter que l'IPP exclue toutes les taxes, marges de transport et marges commerciales que l'acheteur peut avoir payer.

¹² L'EURO STOXX 50 est un indice boursier, créé en 1999, établi à partir du cours des cinquante valeurs européennes les plus représentatives des pays de la zone euro.

¹³ The New York Times, « Russia has enough troops near Ukraine for full invasion, Pentagon says », 28 janvier 2022 ; CNN, « New satellite images show buildup of Russian military around Ukraine », 3 février 2022. A la date du 10 février 2022, le Président américain Joe Biden a demandé les ressortissants américains de quitter l'Ukraine (« American citizens should leave now ») dans une interview avec la chaîne NBC news.

tendance à la baisse en avril. Depuis début mai, une tendance à la hausse est de nouveau observable (voir graphique 2.3).



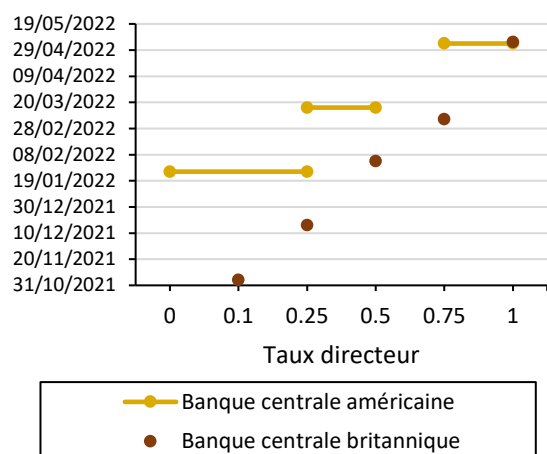
Outre les incertitudes qui entourent la guerre en Ukraine, les hausses des taux directeurs de la banque centrale américaine et britannique (voir graphique 2.4), décidées pour limiter les tendances inflationnistes, ont entraîné des réactions sur les marchés financiers. La banque centrale européenne (« BCE ») a quant à elle déclaré le 14 avril 2022 que « *toute modification des taux d'intérêt directeurs se produira quelque temps après la fin des rachats nets [...] au titre du Programme d'achats d'actifs et sera progressive* »¹⁴. Par conséquent, le taux d'intérêt des opérations principales de refinancement de la BCE demeure inchangé à 0,00% jusqu'au calibrage des achats nets prévu pour le troisième trimestre 2022.

Les taux directeurs sont un principal instrument de la politique monétaire des banques centrales qui permettent de modérer la masse monétaire en circulation et de favoriser ainsi la stabilité des prix (ce qui correspond, pour la BCE, à un taux d'inflation de 2% à moyen terme). En théorie, une modification (vers le haut ou vers le bas) des taux directeurs entraîne une variation dans le même sens des taux d'intérêts appliqués par les institutions financières aux dépôts et crédits vis-à-vis des ménages et des entreprises, ce qui à son tour influence la demande de monnaie des différents acteurs économiques. Ainsi, une hausse des taux directeurs devrait avoir un effet modérateur sur la consommation et les investissements (d'où la réaction des marchés financiers) et un effet incitant sur l'épargne¹⁵.

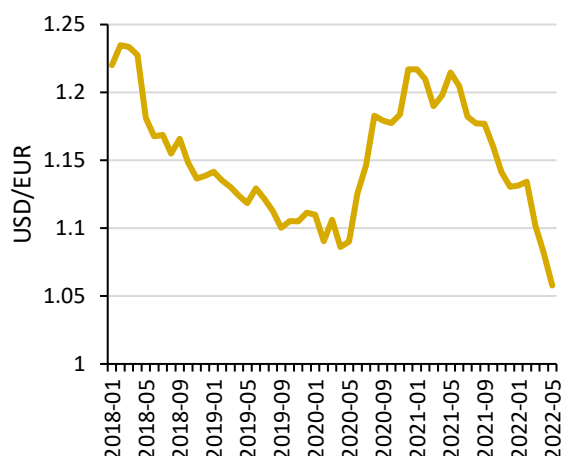
¹⁴ BCE, « *Combined monetary policy decisions and statement* », 14 avril 2022.

¹⁵ Le CNFP fait remarquer que la poussée inflationniste actuelle est liée avant tout à une flambée des prix sur les marchés de l'énergie et des matières premières et non à un décalage entre l'offre et la demande. Cette circonstance particulière soulève la question de l'efficacité des mesures de politique monétaire.

Graphique 2.4 – Taux directeurs de la banque centrale américaine et britannique et
Graphique 2.5 – Taux de change – USD/EUR



Sources : Federal Reserve Bank ; Bank of England.



Source : Banque centrale européenne.

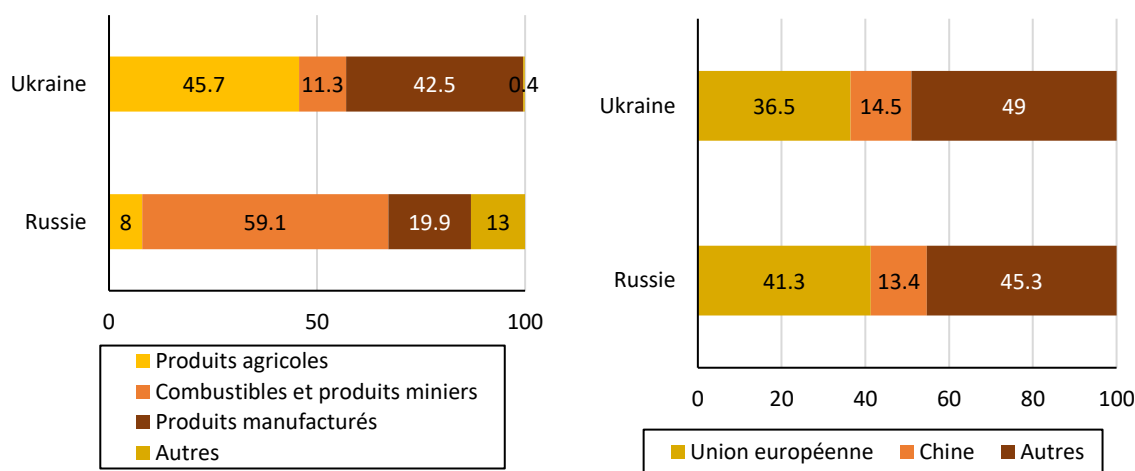
Sur le marché des devises, l'euro s'est fortement déprécié depuis la deuxième moitié de l'année 2021 (voir graphique 2.5). Le taux de change est passé de 1,20 à 1,06 dollar pour un euro entre juin 2021 et mai 2022, soit une dépréciation de 12,2%. Cette dépréciation de l'euro vis-à-vis du dollar reflète, tout comme la tendance à la baisse de l'indice boursier, les grandes incertitudes qui entourent l'évolution économique future de la zone euro ainsi qu'un différentiel des taux d'intérêt qui augmente par rapport aux USA. Par ailleurs, elle renchérit les importations cotées en dollars.

2.1.1.2. Conséquences de la guerre en Ukraine sur les marchés de produits agricoles et d'énergie

L'Ukraine et la Russie comptent parmi les principaux producteurs mondiaux de produits agricoles et jouent un rôle primordial dans l'approvisionnement énergétique à l'échelle mondiale. D'après l'Agence internationale de l'énergie (« AIE »)¹⁶, la Russie figure parmi les trois premiers producteurs de pétrole brut (aux côtés des Etats-Unis et de l'Arabie saoudite) et est le premier exportateur mondial de pétrole. En outre, la Russie est deuxième producteur mondial de gaz naturel (derrière les Etats-Unis) et occupe le rang de premier exportateur de gaz naturel à l'échelle mondiale. L'Ukraine quant à elle est un important pays de transit pour les exportations d'énergie russes vers l'UE. De plus, d'après l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (« ONUAA »)¹⁷, l'Ukraine et/ou la Russie figure(nt) parmi les trois premiers exportateurs mondiaux de blé, de maïs, d'huile de colza, de graines et d'huile de tournesol. De plus, la Russie joue un rôle primordial dans l'exportation de différents types d'engrais et de pesticides.

Le graphique 2.6 montre la forte domination des produits agricoles et énergétiques dans les exportations de l'Ukraine et de la Russie. Ainsi, selon l'Organisation mondiale du commerce (« OMC »), les combustibles et les produits miniers ont contribué pour 60% au total des exportations russes en 2019 tandis que les produits agricoles ont contribué pour 45% au total des exportations ukrainiennes en 2019.

Graphique 2.6 – Les principaux produits d'exportation de l'Ukraine et de la Russie (en % des exportations totales) et Graphique 2.7 – Les principaux destinataires des exportations de l'Ukraine et de la Russie (en % des exportations totales)



Source : OMC.

L'UE et la Chine sont les principaux destinataires des exportations provenant de la Russie et de l'Ukraine (voir graphique 2.7 ci-avant). D'après la CE¹⁸, la Russie est le principal fournisseur de combustibles fossiles (gaz, pétrole et charbon) de l'UE et a fourni environ 45% du total des importations de gaz et de charbon de l'UE en 2021 et environ 25% des importations de pétrole brut. Cependant, en réaction à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le

¹⁶ AIE, « Factsheet - Russia » et « Russian supplies to global energy markets », qui peuvent être consultés sur le site web de l'AIE (dernière consultation : 1 juin 2022).

¹⁷ ONUAA, « Information Note – The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the current conflict », mars 2022.

¹⁸ CE, « Questions et réponses sur REPowerEU : action européenne conjointe pour une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable », 8 mars 2022.

Groupe des sept (« G7 ») et l'UE ont prononcé (et renforcé à plusieurs reprises) des sanctions économiques et financières à l'encontre de la Russie (voir encadré 1) et déploient actuellement des efforts pour assurer, à terme, une indépendance durable aux importations énergétiques russes¹⁹.

Encadré 1 - Paquets de sanctions de l'UE à l'égard de la Russie

En réaction à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, l'UE a adopté plusieurs paquets de sanctions²⁰ qui contiennent, entre autres, :

- Exclusion de sept banques russes du système SWIFT, un service qui permet d'effectuer ou de recevoir des paiements internationaux et qui est utilisé dans le monde entier²¹.
- Restrictions de l'accès de la Russie aux marchés de capitaux et aux marchés financiers de l'UE.
- Interdiction des transactions avec la Banque centrale russe.
- Fermeture des voies de transport routières et fluviales pour les navires russes et transporteurs russes et de l'espace aérien pour les aéronefs de propriété russe.
- Interdiction des exportations vers la Russie de biens et technologies dans les secteurs aérien, maritime et spatial. Outre, l'exportation de biens et technologies à double usage à des fins militaires et d'articles de luxe est interdit.
- Interdiction des nouveaux investissements dans le secteur de l'énergie et des exportations vers la Russie de biens et technologies dans le secteur du raffinage de pétrole.
- Interdiction des importations de charbon, de fer, d'acier, de bois, de ciment, de produits de la mer et de spiritueux en provenance de Russie. Fin mai – début juin, le Conseil européen a étendu ses sanctions aux importations de produits pétroliers livrés dans les Etats membres depuis la Russie.

Ces sanctions sont (partiellement) adoptées par le G7 et par d'autres pays (p.ex. la Suisse), différents pays ont adopté des sanctions complémentaires à celles envisagées par l'UE et la durée des sanctions dépend du développement du conflit.

Vu leurs rôles primordiaux dans l'approvisionnement énergétique et alimentaire mondial, l'invasion de l'Ukraine par la Russie a conduit à l'effondrement des économies ukrainienne et russes (voir encadré 2) et a provoqué une envolée des prix sur les marchés internationaux de matières premières agricoles et énergétiques (voir graphiques 2.8 et 2.9). La volatilité des prix est engendrée, de manière directe, par des ruptures d'approvisionnement sur le marché global et reflète, de manière indirecte, les fortes incertitudes quant à la disponibilité et à l'approvisionnement futur des matières premières et énergétiques auxquelles l'invasion a donné lieu. Le CNFP fait rappeler ici que les premières tensions sur les marchés internationaux se sont toutefois déjà manifestées en 2021, suite à la crise sanitaire, en raison de la confrontation entre la reprise économique vigoureuse et des goulets d'étranglement dans la production et la distribution. Ainsi, les prix du maïs et du blé ont augmenté d'environ 30% et le prix du coton même de 55% au quatrième trimestre 2021 (2021-T4) par rapport au quatrième trimestre 2020 (2020-T4). Sur le marché énergétique, la flambée des prix était encore plus frappante. Les prix du charbon ont augmenté d'environ 200% au 2021-T4 par rapport au 2020-T4 en raison d'une confrontation entre la forte augmentation de la demande de charbon de la Chine, qui compte pour plus de la moitié dans la consommation mondiale de charbon, et des difficultés d'approvisionnement²². La hausse des prix du gaz naturel à l'échelle

¹⁹ Le 8 mai 2022, les dirigeants du G7 ont déclaré de s'engager « à éliminer progressivement notre dépendance à l'égard de l'énergie russe notamment en réduisant progressivement ou en interdisant l'importation de pétrole russe » et le 8 mars 2022, la CE a publié son plan REPowerEU qui vise « à rendre l'Europe indépendante des combustibles fossiles russes bien avant 2030, en commençant par le gaz ».

²⁰ Conseil européen, « Infographie – Sanctions de l'UE en réaction à l'invasion de l'Ukraine par la Russie », dernière mise à jour le 27 avril 2022 et la « Conclusion du Conseil européen, 30-31 mai 2022 » publiée sur le site web du Conseil européen.

²¹ Conseil européen, « Explications sur les sanctions de l'UE à l'encontre de la Russie », dernière mise à jour le 29 avril 2022. Pour une liste exhaustive avec des explications détaillées, veuillez considérer la page web « Sanctions de l'UE contre la Russie à la suite de l'invasion de l'Ukraine » sur le site web de la CE.

²² AIE, « Coal 2021 – Analysis and forecast to 2024 », décembre 2021.

mondiale (+75% au 2021-T4 par rapport au 2020-T4) a également contribué à cette évolution suite à une substitution du gaz naturel par le charbon dans la production d'électricité²³.

Encadré 2 – Impact économique de la guerre sur les économies de l'Ukraine et de la Russie

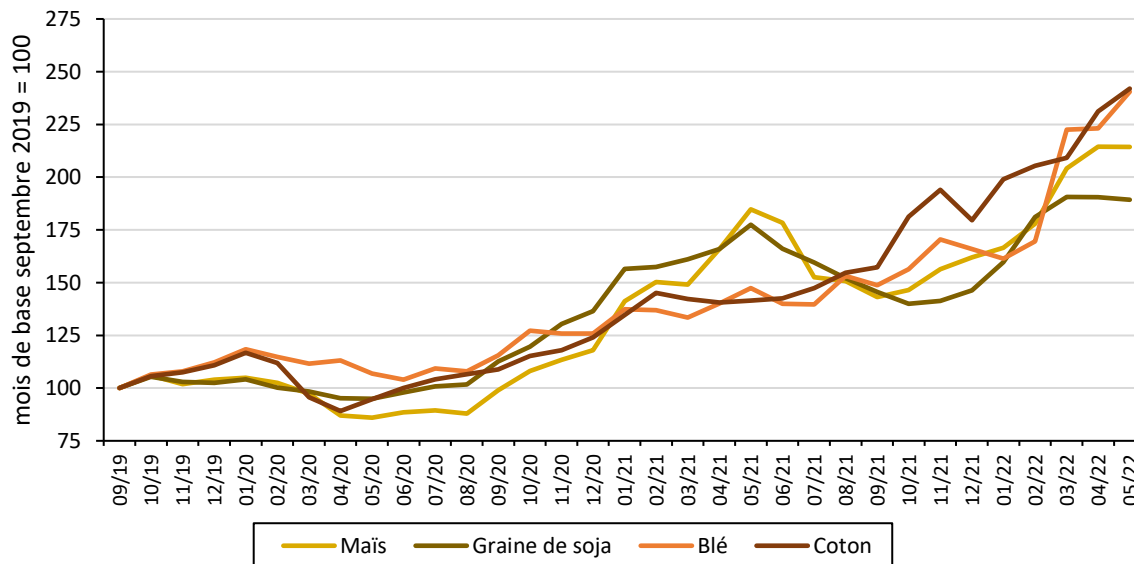
L'invasion de l'Ukraine par la Russie a plongé les économies ukrainienne et russe dans une sévère récession.

Selon les estimations du FMI d'avril 2022, l'économie de la Russie devrait se contracter de 8,5% en 2022, par rapport à une croissance de 2,8% encore prévue par le FMI en janvier 2022. L'effondrement de l'activité économique russe est en grande partie dû aux sanctions imposées à l'échelle mondiale, à l'effondrement des relations commerciales internationales, à la perte de confiance des acteurs économiques et à l'isolement de la Russie dans le monde financier (voir encadré 1).

En revanche, l'effondrement de l'économie ukrainienne est difficile à estimer à ce stade et dépend, entre autres, de la durée du conflit armé, de l'ampleur des destructions et de l'accessibilité des infrastructures, de l'exode (selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, plus que 6 millions d'ukrainiens ont quitté leurs pays depuis le début de l'invasion) et des aides internationales. Selon une première estimation du FMI d'avril, l'activité économique de l'Ukraine devrait se contracter d'environ un tiers au cours de l'année 2022.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie fin février a perturbé les échanges commerciaux de produits alimentaires et la flambée des prix énergétiques freine la production alimentaire à l'échelle mondiale. L'agression russe a porté un coup d'arrêt à des pans entiers de l'économie agricole ukrainienne et beaucoup de voies d'exportation ukrainiennes sont pour le moment difficilement accessibles, voire inaccessibles. Par conséquent, les prix des matières premières agricoles sur le marché international ont grimpé de façon plus marquée dès mars 2022. Le graphique 2.8 montre les hausses notables pour les prix du maïs, du blé, du coton et, dans une moindre mesure, des graines de soja.

Graphique 2.8 – Evolution des prix agricoles – Indice 100 = septembre 2019



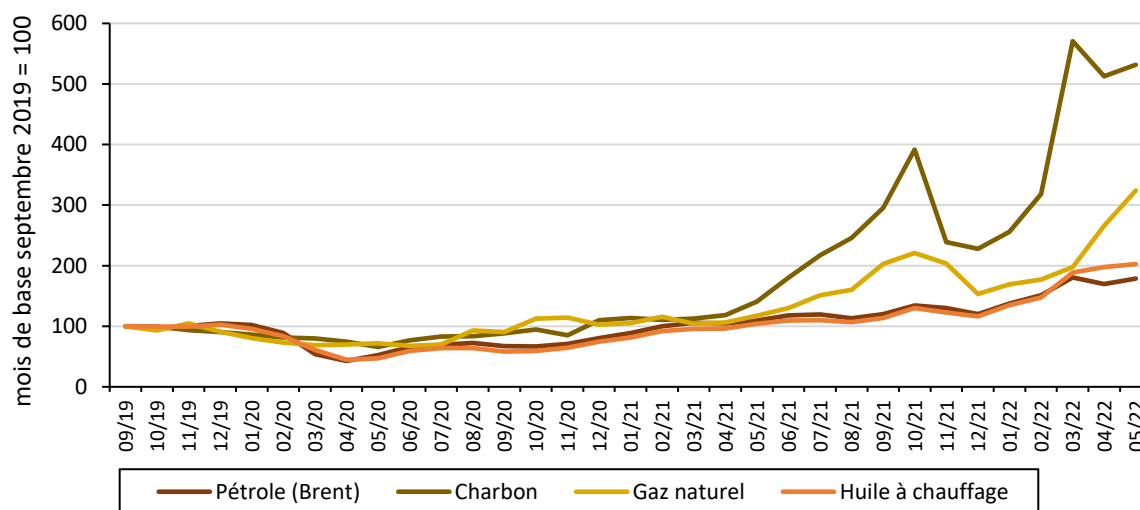
Sources : Bourse de Francfort ; Calculs CNFP.

Vu le rôle primordial de la Russie dans l'approvisionnement énergétique à l'échelle mondiale, le marché de l'énergie a sensiblement réagi aux sanctions imposées à l'encontre de la Russie et aux efforts déployés par l'UE pour trouver des alternatives d'approvisionnement (voir graphique 2.9). Le prix du pétrole a augmenté de 31% en mars et de 23% en avril et celui du gaz naturel de 17% en mars et de 58% en avril par rapport aux prix

²³ CE, « Lutte contre la hausse des prix de l'énergie : une panoplie d'instruments d'action et de soutien », 13 octobre 2021.

enregistrés en janvier 2022. Par ailleurs, le prix du charbon a plus que doublé (stimulé probablement aussi par l'interdiction des importations de charbon de provenance russe vers l'UE (voir encadré 1)) et celui de l'huile à chauffage a augmenté de près de la moitié au cours des deux premiers mois depuis l'éclosion du conflit (par rapport aux prix enregistrés en janvier).

Graphique 2.9 – Evolution des prix énergétiques – Indice 100 = septembre 2019



Sources : Markets Insider ; Calculs CNFP.

2.1.2. Prévisions et hypothèses macroéconomiques pour le Luxembourg

Les prévisions macroéconomiques à moyen terme utilisées par le Gouvernement dans le cadre du PSC 2022 sont issues des projections à moyen terme du printemps publiées par le STATEC début mars²⁴. Néanmoins, suite à la proximité dans le temps entre la finalisation des projections et l'invasion de l'Ukraine par la Russie fin février 2022, les répercussions économiques du conflit n'ont pas pu être prises en compte dans ces projections du STATEC.

Le Gouvernement indique dans le PSC avoir procédé à des « *adaptations ponctuelles à titre préliminaire [...] pour mieux refléter les développements récents sur le plan géopolitique et afin de tenir compte des mesures discrétionnaires affectant l'évolution de l'inflation* » (PSC 2022, p.11) en précisant par ailleurs que le PSC 2022 ne fournit qu'une « *première appréciation des répercussions économiques, tout en sachant que la situation peut rapidement évoluer et qu'il est quasiment impossible d'établir des prévisions fiables à l'heure actuelle en raison des fortes incertitudes* » (PSC 2022, p.17).

Toutefois, et tout en honorant les efforts déployés par le Gouvernement en vue de la prise en considération de l'invasion de l'Ukraine par la Russie et des récentes décisions politiques dans les prévisions le mieux possible, le CNFP se doit de noter que le PSC 2022 ne fournit pas d'amples précisions concernant lesdites « adaptations ponctuelles ». Celles-ci ne sauraient donc être commentées par le CNFP.

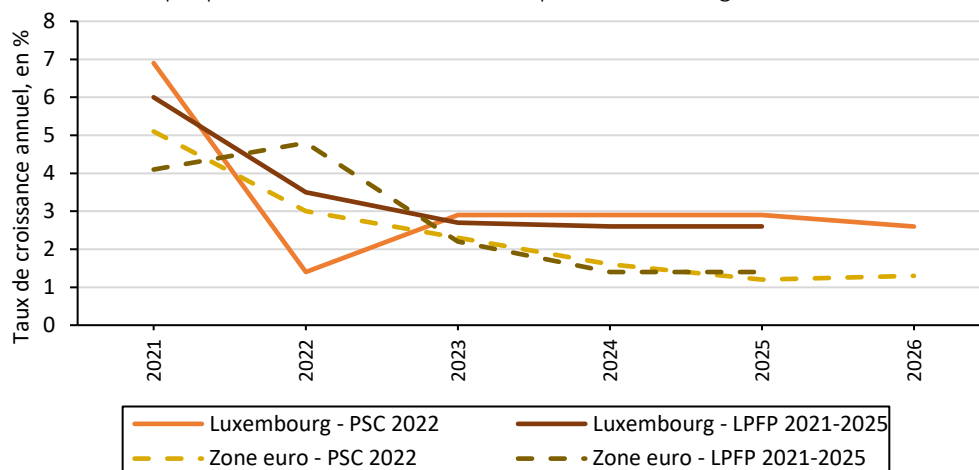
Le CNFP partage les avis du Gouvernement sur l'imprévisibilité des évolutions futures sur le plan économique au moment de l'élaboration du PSC 2022 et que la publication de la « *Note de conjoncture 1-2022* » du STATEC, prévue pour début juin – et donc pas prise en compte dans la présente évaluation qui ne considère que les publications jusque fin mai – devrait fournir une première analyse plus robuste de la situation économique.

Il est également rappelé que l'évaluation du PSC à effectuer par le CNFP dans le cadre de sa mission doit évidemment principalement apprécier les prévisions économiques et budgétaires du PSC sur base des informations disponibles lors de l'établissement de ce dernier (tout en mentionnant, le cas échéant, les conséquences susceptibles de découler d'informations et d'événements subséquents).

Le graphique suivant montre les prévisions de croissance économique pour le Luxembourg et pour la zone euro telles que présentées dans le PSC 2022 (avril 2022) et la LPFP 2021-2025 (octobre 2021).

²⁴ STATEC, « *Projections macroéconomiques à moyen terme 2022-2026* », mars 2022. Document mise à disposition du Ministère de Finances vers mi-février aux fins de l'élaboration du PSC 2022.

Graphique 2.10 – Croissance économique – Luxembourg et zone euro



Sources : PSC 2022 ; LPFP 2021-2025.

D'après le PSC 2022, l'économie luxembourgeoise a enregistré une croissance économique à hauteur de 6,9% en 2021 et la reprise économique était donc plus forte qu'encore estimée dans la LPFP 2021-2025 (+0,9 point de pourcentage). Nonobstant cette performance, il est à noter que la hausse des prix des matières premières et les problèmes de livraison au cours de la deuxième moitié de l'année ont freiné la reprise économique dans certains secteurs. Ainsi, la valeur ajoutée créée dans le secteur de la construction a reculé de 2,8% sur un trimestre au troisième trimestre (2021-T3) (+3,2% sur un an) et de 2,8% sur un trimestre au quatrième trimestre (2021-T4) (-0,7% sur un an). Le secteur de l'information et de la communication a son tour enregistré un recul de la valeur ajoutée créée sur un trimestre à hauteur de 7,2% au 2021-T3, mais suivi d'un rebond à hauteur de +6,0% au 2021-T4 par rapport au 2021-T3. En revanche, le secteur de l'industrie manufacturière semble avoir pu bénéficier de la demande soutenue (+3,0% au 2021-T3 par rapport au 2021-T2 et +5,2% sur un an) et le secteur des activités financières et d'assurance a également enregistré une évolution positive au cours de la deuxième moitié de 2021 (+1,7% au 2021-T3 par rapport au 2021-T2 et +6,1% sur un an).

Même si le redressement économique devait *a priori* se poursuivre en 2022, le climat économique actuellement hautement incertain²⁵ pèse lourdement sur l'évolution économique du Luxembourg. Ainsi, la croissance économique pour 2022 est revue à la baisse de 3,5% (LPFP 2021-2025) à 1,4% (PSC 2022). Cette révision substantielle vers le bas ne prendrait cependant pas en compte les « *effets de second tour bénéfiques des mesures décidées dans le cadre de la Tripartite et de l'Energiedesch* » (PSC 2022, p.13). Le CNFP fait remarquer que les prévisions de croissance de l'activité économique publiées en mai 2022 par la CE²⁶ prévoient une évolution conjoncturelle quelque peu plus favorable pour le Luxembourg en 2022 (2,2%). En 2023, l'activité économique du Luxembourg devrait rebondir de 2,9% (PSC 2022) et serait donc proche de l'évolution conjoncturelle prévue par la LPFP 2021-2025 (2,7%).

²⁵ Le CNFP renvoie à la partie « 2.1.1. Perspectives économiques mondiales » de la présente évaluation pour une explication détaillée des développements économiques et des répercussions de la guerre en Ukraine sur le climat économique.

²⁶ CE, « *Spring 2022 Economic Forecast* », mai 2022.

A moyen terme, la croissance du PIB devrait osciller autour de 2,7% (moyenne des prévisions du PSC 2022 pour les années 2024 à 2026) et resterait donc proche du taux historique de 3,1% (1996-2020).

Le CNFP note par ailleurs que la croissance de l'économie luxembourgeoise prévue pour l'année 2022 (1,4%) est inférieure à la croissance prévue pour la zone euro (3,0% selon le PSC 2022). Ceci pourrait s'expliquer soit par une surestimation de la croissance économique au niveau de la zone euro (en mai 2022, la CE²⁷ a prévu une croissance économique à hauteur de 2,7% pour la zone euro en 2022), soit notamment par une moindre résilience du secteur financier face aux développements économiques récents (ou une combinaison de ces effets). Les marchés financiers ont réagi de manière sensible à l'invasion de l'Ukraine par la Russie (rappelons que l'indice boursier EURO STOXX 50 a plongé de 15% entre début février et début mars 2022) et devraient rester marqués par un certain degré de volatilité et de prudence quant au déroulement futur de la guerre en Ukraine et de la situation d'inflation. De plus, le contexte économique incertain pourrait résulter dans l'établissement, au sein des établissements financiers luxembourgeois, de provisions pour risques et charges ce qui, à son tour, aurait un impact sur le résultat net des acteurs du marché financier. Cet impact serait d'autant plus fort si on considère que les acteurs du secteur financier ont diminué leurs provisions pour risques et charges en 2021 suite à l'amélioration de la situation sanitaire et de la reprise économique vigoureuse. Ainsi, selon la Commission de Surveillance du Secteur Financier (« CSSF »)²⁸, la constitution nette de provisions du secteur bancaire a diminué de 922 millions d'euros en 2020 à 254 millions d'euros en 2021, soit une diminution d'environ 70%, et constitue en même temps une principale raison de l'amélioration du résultat net des établissements de crédit (augmentation d'environ 3 milliards d'euros (2020) à environ 4 milliards d'euros (2021), soit une augmentation d'environ 30%).

Le taux d'inflation pour 2021 a été revu à la hausse de 0,3 point de pourcentage dans le PSC 2022 (2,5%) par rapport à l'estimation établie dans la LPFP 2021-2025 (2,2%) en raison d'une flambée des prix à la fin de l'année (voir graphiques 2.11 et 2.12). Au quatrième trimestre 2021, le STATEC a enregistré des taux d'inflation de 3,6% (octobre), de 4,5% (novembre) et de 4,1% (décembre) et l'estimation du CNFP que « *l'impact de la hausse du coût de l'énergie sur l'inflation [...] devrait se manifester également au quatrième trimestre 2021* »²⁹ se voit donc confirmée.

Pour 2022, le PSC 2022 prévoit désormais une augmentation du niveau général des prix de 5,2% ce qui est donc nettement plus que l'augmentation de 1,7% encore estimé dans la LPFP 2021-2025. L'invasion de l'Ukraine par la Russie fin février intervient à un moment où la poussée inflationniste était, selon toute apparence, en train de quelque peu s'essouffler et a provoqué un fort regain des tensions inflationnistes (voir graphique 2.11)³⁰. Après une baisse du rythme de progression du niveau général des prix entre novembre 2021 et janvier 2022 (de 4,5% à 3,6%), le taux d'inflation a ainsi grimpé à 6,6% en février. La situation s'est légèrement détendue en mars, bien que l'inflation soit restée à un niveau élevé (6,1%), mais le taux d'inflation a atteint un nouveau point culminant

²⁷ CE, « *Spring 2022 Economic Forecast* », mai 2022.

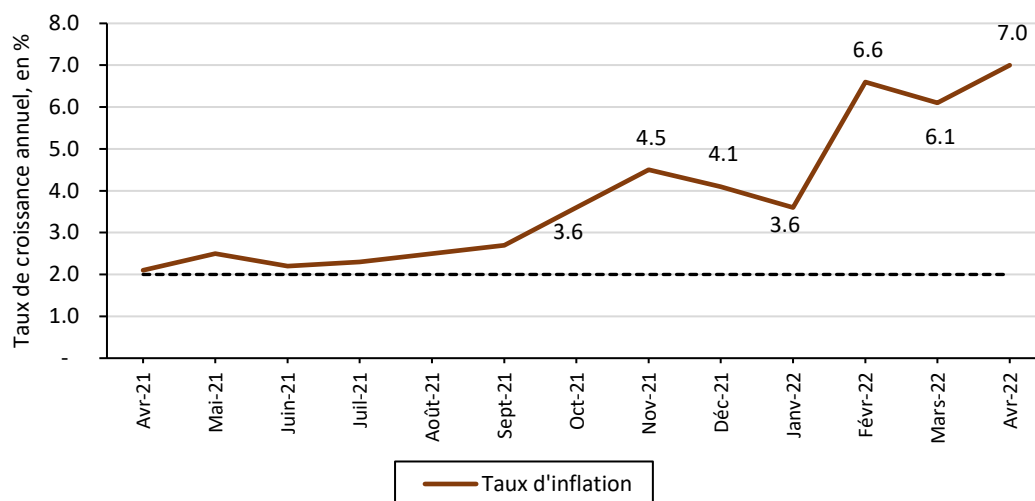
²⁸ CSSF, « Comptes de profits et pertes des établissements de crédit au 31 décembre 2021 », communiqué de presse 22/07 publié le 1 avril 2022.

²⁹ CNFP, « *Evaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget pour 2022 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2021 à 2025* », page 16, novembre 2021.

³⁰ Le CNFP renvoie à la partie « 2.1.1. Perspectives économiques mondiales » de la présente évaluation pour une explication détaillée des développements économiques et des répercussions de la guerre en Ukraine sur le climat économique.

(provisoire) à hauteur de 7,0% en avril. Le secteur de l'énergie est de loin le principal secteur contributeur à la hausse générale des prix en mars. Ainsi, selon une première estimation du STATEC³¹, les prix énergétiques ont augmenté de plus de 40% sur un an en moyenne en mars et le taux d'inflation sans considération de l'énergie et des produits alimentaires aurait été de 3,6% (au lieu de 6,1%).

Graphique 2.11 – Inflation, variations annuelles en %

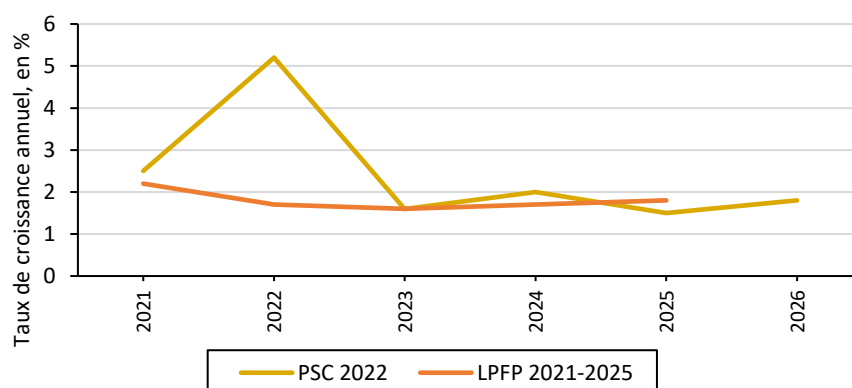


Source : STATEC.

A partir de 2023, le PSC 2022 table sur un taux d'inflation qui devrait se rapprocher de l'objectif d'inflation de la Banque centrale européenne (2% à moyen terme). Les prévisions du PSC 2022 se rapprocheraient dès lors également de celles établies dans la LPFP 2021-2025 (voir graphique 2.12). L'accroissement élevé du taux d'inflation en 2022 aboutit à un indice sensiblement plus élevé au cours de 2023-2025, ainsi que le montre le tableau ci-après :

IPCN, base 100 = 2015	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PSC 2022	108,9	114,7	116,5	118,8	120,6	122,8
LPFP 2021-2025	108,6	110,4	112,2	114,1	116,2	

Graphique 2.12 – Inflation, variations annuelles en %



Sources : PSC 2022 ; LPFP 2021-2025 ; STATEC.

³¹ STATEC, « Le moral tient bon, mais... », CONJONCTURE FLASH, 04 avril 2022.

Enfin, le CNFP fait remarquer que les prévisions d'inflation du PSC 2022 pour les années 2022 (5,2%) et 2023 (1,6%) risquent de s'avérer encore trop prudentes au vu des informations plus actuelles, ainsi que semble d'ailleurs le confirmer une publication récente du STATEC³² qui table sur un taux d'inflation de 5,8% en 2022 et de 2,8% en 2023. Cette révision vers le haut de l'inflation – notamment pour l'année 2023 où les prévisions ont quasiment doublé – qui semble en outre s'installer plus durablement, pourrait peser sur la demande et la production et partant freiner la croissance économique.

Le PSC 2022, qui tient « *compte des effets directs des mesures politiques décidées pour atténuer l'accroissement des prix énergétiques* » (PSC 2022, p.15) risque donc d'être basé sur une sous-estimation des répercussions sur la hausse générale des prix de la guerre en Ukraine et/ou d'avoir surestimé l'effet (positif) des mesures décidées dans le cadre des paquets de mesures « Energiedesch » et « Solidaritéitspak »³³.

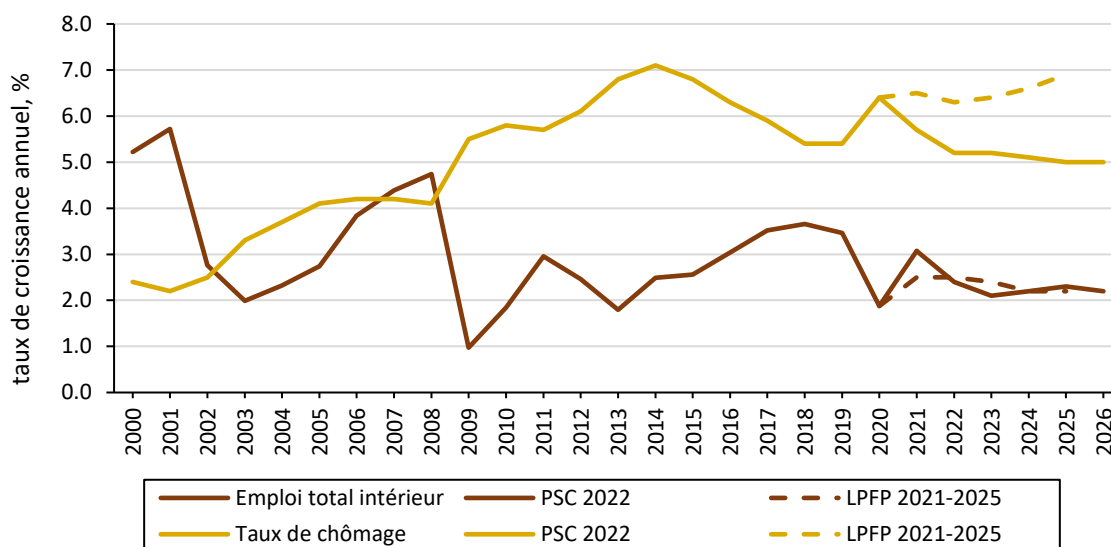
Au niveau du marché du travail, le PSC 2022 offre une perspective plus optimiste que celle offerte encore par la LPFP 2021-2025 (voir graphique 2.13). Le PSC 2022 prévoit désormais un taux de chômage largement moins élevé que celui prévu dans la LPFP 2021-2025 pour l'année 2021 (5,7% contre 6,5%), ce qui est en ligne avec la reprise économique plus dynamique (6,9% contre 6,0%). En 2022, le taux de chômage devrait diminuer de 0,5 point de pourcentage et se situer à 5,2% en 2022 ainsi qu'en 2023. Cette diminution du taux de chômage en 2022 et la stabilisation en 2023 nécessiterait toutefois des explications complémentaires du fait que l'emploi total intérieur est prévu de diminuer de 3,1% (2021) à 2,4% (2022) et à 2,1% (2023). A moyen terme (2024-2026), le taux de chômage devrait se rapprocher de la barre des 5,0% et le PSC 2022 table donc sur une stabilisation du taux de chômage inférieur au niveau enregistré avant le déclenchement de la crise sanitaire en 2020 (5,4% en 2018 et en 2019). En revanche, la LPFP 2021-2025 avait encore prévu une tendance à la hausse du taux de chômage dès 2022 et qui devrait atteindre 6,9% en 2025. Il s'agit donc d'un écart substantiel de 1,9 points de pourcentage par rapport au PSC 2022.

En effet, le CNFP constate d'importantes différences au niveau du taux de chômage entre le PSC 2022 et la LPFP 2021-2025 pour les années 2022 à 2025, alors que les prévisions de la progression de l'emploi total intérieur du PSC 2022 sont très proches à celles de la LPFP 2021-2025 (la progression légèrement moindre de l'emploi en 2022 et 2023 est largement compensée par le surplus en 2021) (voir graphique 2.13 et tableau 2.1). Le CNFP note que le PSC 2022 n'a pas fourni d'explications spécifiques à cet égard.

³² STATEC, « *Prévisions d'inflation : 5,8% pour 2022 et 2,8% pour 2023* », STATNEWS N° 20, 04 mai 2022.

³³ Le paquet de mesures « Energiedesch » (75 millions d'euros) a été décidé après une réunion avec les fournisseurs de gaz naturel et d'électricité le 27 février 2022 pour atténuer l'impact de la progression des prix de l'énergie. Après une aggravation de la situation, le paquet de mesures « Solidaritéitspak » (827 millions d'euros) a été décidé fin mars 2022 dans le cadre de la Tripartite.

Graphique 2.13 – Emploi et Chômage, variations annuelles en %



Sources : PSC 2022 ; LPFP 2021-2025 ; STATEC.

En ce qui concerne les faillites, le nombre de faillites prononcées en janvier (100) et en février (96) de l'année courante est relativement stable comparé aux moyennes mensuelles de 2018 (97), 2019 (103), 2020 (98) et 2021 (98). Au niveau des liquidations volontaires, les chiffres de janvier (82) et de février (88) de l'année courante indiquent une évolution stable par rapport à la moyenne mensuelle pour 2020-21 (82) mais qui reste néanmoins élevée par rapport à la moyenne mensuelle de 2018-19 (48) et donc d'avant crise³⁴.

Le tableau suivant résume les prévisions macroéconomiques de base du STATEC présentées dans le cadre du PSC 2022 et les compare en outre aux prévisions établies dans la LPFP 2021-2025.

Tableau 2.1 – Scénario macroéconomique de base du PSC 2022 en comparaison avec la LPFP 2021-2025

	2021		2022		2023		2024		2025		2026
	LPFP 2021-2025	PSC 2022	LPFP 2021-2025	PSC 2022	LPFP 2021-2025	PSC 2022	LPFP 2021-2025	PSC 2022	LPFP 2021-2025	PSC 2022	PSC 2022
PIB nominal (millions d'euros)	69 341	73 313	72 397	77 266	75 340	80 729	78 515	84 234	81 825	87 686	91 417
<i>Idem, évolution en %</i>	8,0	14,2	4,4	5,4	4,1	4,5	4,2	4,3	4,2	4,1	4,3
PIB réel (millions d'euros)	63 182	63 740	65 381	64 647	67 121	66 554	68 893	68 456	70 712	70 233	72 056
<i>Idem, évolution en %</i>	6,0	6,9	3,5	1,4	2,7	2,9	2,6	2,9	2,6	2,6	2,6
Emploi total intérieur (évolution en %)	2,5	3,1	2,5	2,4	2,4	2,1	2,2	2,2	2,2	2,3	2,2
Taux de chômage (% de la pop active, déf. ADEM)	6,5	5,7	6,3	5,2	6,4	5,2	6,6	5,1	6,9	5,0	5,0
Taux d'inflation (IPCN, évolution en %)	2,2	2,5	1,7	5,2	1,6	1,6	1,7	2,0	1,8	1,5	1,8

Sources : PSC 2022 ; LPFP 2021-2025.

³⁴ STATEC, « Pas d'évolution significative des faillites et liquidations début 2022 », STATNEWS N° 11, 25 mars 2022.

2.1.3. Risques et incertitudes

Le CNFP note que le PSC 2022 présente trois scénarii alternatifs par rapport à un scénario central qui est le scénario dit « de base » du PSC 2022. Les scénarii alternatifs sont caractérisés par un choc permanent de 0,5 point de pourcentage à la croissance économique du Luxembourg (+0,5 pour le scénario favorable dit « SC1 » et -0,5 pour le scénario défavorable dit « SC2 ») et par une augmentation des taux d'intérêt de 50 points de base par rapport à l'évolution des taux retenues au scénario central (également un scénario défavorable, nommé « SC3 »).

Les trois scénarii sont présentés dans les deux tableaux suivants.

Tableaux 2.2a 2.2b – Scénario central et scénarii alternatifs « SC1 », « SC2 » et « SC3 »

Variation en %	2021 base	2022 SC1*	2022 central	2022 SC2**	2023 SC1	2023 central	2023 SC2	2024 SC1	2024 central	2024 SC2	2025 SC1	2025 central	2025 SC2	2026 SC1	2026 central	2026 SC2
PIB réel zone Euro	5,1	3,2	3,0	2,7	2,6	2,3	2,0	2,0	1,6	1,3	1,6	1,2	0,8	1,7	1,3	0,8
PIB réel	6,9	1,9	1,4	0,9	3,4	2,9	2,4	3,4	2,9	2,3	3,1	2,6	2,1	3,1	2,6	2,1
PIB nominal	14,2	5,9	5,4	4,9	5,2	4,5	3,8	5,1	4,3	3,6	4,9	4,1	3,3	5,1	4,3	3,4
Emploi total intérieur	3,1	2,6	2,4	2,1	2,4	2,1	1,8	2,5	2,2	1,9	2,6	2,3	1,9	2,6	2,2	1,8
Taux de chômage (en %, déf. ADEM)	5,7	5,1	5,2	5,3	5,0	5,2	5,4	4,8	5,1	5,4	4,7	5,0	5,4	4,6	5,0	5,4

* SC1 = scénario favorable caractérisé par un choc permanent de +0,5 point de pourcentage à la croissance économique du Luxembourg.

** SC2 = scénario défavorable caractérisé par un choc permanent de -0,5 point de pourcentage à la croissance économique du Luxembourg.

	2021 base	2022 central	2022 SC3*	2023 central	2023 SC3	2024 central	2024 SC3	2025 central	2025 SC3	2026 central	2026 SC3
Taux d'intérêt court terme EUR (%)	-0,5	-0,5	0,0	-0,5	0,0	-0,4	0,1	-0,1	0,4	0,3	0,8
Taux d'intérêt long terme EUR (%)	0,1	0,5	0,7	1,0	1,2	1,3	1,7	1,4	1,9	1,6	2,1
PIB réel (variation en %)	6,9	1,4	0,9	2,9	3,1	2,9	2,6	2,6	2,5	2,6	2,6
Emploi total intérieur (variation en %)	3,1	2,4	2,1	2,1	2,1	2,2	2,1	2,3	2,2	2,2	2,1
Taux de chômage (en %, définition ADEM)	5,7	5,2	5,3	5,2	5,2	5,1	5,1	5,0	5,1	5,0	5,1

Source : PSC 2022.

*SC3 = scénario défavorable caractérisé par une déviation permanente de 50 points de base par rapport à la trajectoire prévue. C'est à noter que ce scénario est dénommé « choc » dans le PSC 2022.

Pour le Luxembourg et dans le scénario favorable, la croissance économique serait d'un demi-pourcent supérieur à la croissance prévue dans le scénario central sur toute la période en revue. Il est à remarquer que même dans un scénario avec une évolution conjoncturelle plus favorable, la croissance économique du Luxembourg serait inférieure à celle de la zone euro en 2022 (1,9% contre 2,8%). La croissance économique plus forte résulterait d'ailleurs dans une augmentation du rythme de progression de l'emploi total intérieur dans une fourchette de +2,4% à +2,6% pour les années 2022 à 2026 et partant dans une baisse du taux de chômage de 5,1% en 2022 à 4,6% en 2026.

En considérant les scénarii défavorables, l'augmentation des taux d'intérêt³⁵ aurait un impact similaire sur la croissance en 2022 que le scénario d'une activité économique plus faible (-0,5 point de pourcentage par rapport au scénario central). Cependant, en 2023, le scénario d'un choc négatif sur l'économie pèse plus lourd sur l'activité économique (croissance économique de 2,4%) que le scénario des taux d'intérêts en hausse (croissance économique de 3,1%) et par rapport à une croissance économique à hauteur de 2,9% dans le scénario central. A moyen terme (2024 à 2026), l'écart entre le scénario d'un choc négatif sur l'activité économique et le scénario central persiste (un demi-pourcent de croissance en moins) tandis que l'écart par rapport au scénario central disparaît pour le scénario des taux d'intérêt en hausse.

Sur le marché du travail, une évolution conjoncturelle plus modérée résulterait dans une diminution du rythme de croissance de l'emploi total intérieur de 0,3% pour les années 2022 à 2024 et de 0,4% pour les années 2025 et 2026 (par rapport au scénario de base) et dans une légère augmentation du taux de chômage (par rapport à une légère baisse au scénario de base). L'augmentation du taux d'intérêt aurait les mêmes effets qu'une croissance économique freinée en 2022 mais n'entraînerait, d'après la simulation du STATEC, peu d'effets sur le marché de travail à moyen terme (2023 à 2026).

Le CNFP se doit de noter que les scénarii défavorables, présentés dans les tableaux ci-avant, semblent empreints d'une certaine prudence, tout en sachant que le scénario central à son tour semble assez prudent (rappelons que la CE prévoit une croissance de l'économie luxembourgeoise à hauteur de 2,2% en 2022). En effet, un choc d'un demi-point de pourcentage à la croissance économique correspond à une variation non exceptionnelle (bien que prononcée) provoquée par les cycles conjoncturels et ne reflète guère le degré d'incertitude qui entoure actuellement l'économie. A titre d'exemple, le choc relatif à la crise de la COVID-19 a été de 5,2% en 2020 (par rapport à une moyenne historique du PIB réel de 3,1%).

Le CNFP voudrait conclure ce chapitre en estimant que, suivant les données dont il dispose et fournies dans le PSC 2022, les projections macroéconomiques proposées n'appellent pas d'objection particulière si on les évalue sur base des informations disponibles lors de l'établissement du PSC 2022, mais risquent de se révéler dépassées par les informations et événements subséquents.

³⁵ Le CNFP note que le PSC 2022 n'a pas fourni de plus amples informations sur la nature des taux d'intérêt utilisés.

2.2. Prévisions budgétaires à la base du PSC 2022

Dans les pages qui suivent, le CNFP procède à l'analyse des prévisions budgétaires sous-jacentes au PSC 2022. Pour ce faire, il analyse les prévisions budgétaires (c.-à-d. les recettes, les dépenses et le solde nominal, qui présente la différence entre les recettes et les dépenses) de l'administration centrale, celles des administrations locales et celles de la sécurité sociale, à savoir les trois sous-secteurs des administrations publiques.

L'analyse inclut par ailleurs une comparaison avec les prévisions établies dans la LPFP 2021-2025 et la LPFP 2019-2023 (établies quelques mois avant la pandémie). En outre, et comme cela fut déjà réalisé dans le cadre de l'évaluation du LPFP 2021-2025³⁶, ce même exercice de comparaison a été effectué en tenant ponctuellement compte des hypothèses différentes (plus élevées) en matière d'échelle mobile ou de nombre d'indice (« NI ») retenues au PSC 2022 par rapport aux LPFP précitées ; ce qui permet d'apurer les différences de prix et de faire ressortir des tendances sous-jacentes³⁷. Par ailleurs, les recettes et dépenses indiquées comme « mesures nouvelles » dans le PSC 2022 (ainsi que celles dans la LPFP 2021-2025 et la LPFP 2020-2024 par rapport à la LPFP 2019-2023) sont déduites pour cet exercice de comparaison. A titre d'exemple, les mesures nouvelles dans le cadre du PSC 2022 (par rapport à la LPFP 2021-2025) concernent notamment les mesures décidées dans le cadre des paquets de mesures « Energiedesch » (75 millions d'euros³⁸) et « Solidaritéitspak » (752,5 millions d'euros dont 440 millions d'euros pour l'introduction d'un crédit d'impôt énergie³⁹). Même s'il ne faut pas attribuer à ces comparaisons une importance excessive étant donné que les prémisses ont changé (par rapport à la LPFP 2019-2023) du fait de la COVID-19 et (par rapport à la LPFP 2021-2025) suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, il s'agit toutefois de montrer, le cas échéant, certaines évolutions qui ne s'expliqueraient pas intégralement par ces événements.

Avant de passer à l'analyse des prévisions budgétaires des sous-secteurs des administrations publiques, le CNFP rappelle que les prévisions budgétaires du PSC 2022 sont entourées d'une grande incertitude, vu notamment les incertitudes au niveau des prévisions macroéconomiques (voir partie 2.1 ci-avant). Tel que le PSC 2022 le note dans la section « II.3 Risques et incertitudes », les incertitudes concernent entre autres 1) la persistance de la pandémie de la COVID-19 et le retour des confinements en Chine qui pourraient à nouveau affecter les chaînes de production et d'approvisionnement sur le plan mondial, 2) les pressions inflationnistes qui se sont nettement renforcées par le conflit russo-ukrainien, 3) la volatilité accrue sur les marchés financiers, 4) le resserrement de la politique monétaire avec un impact haussier notamment sur les taux d'intérêt des obligations étatiques au sein de la zone euro et 5) la refonte du système fiscal international en matière d'impôts sur les sociétés qui pourrait

³⁶ CNFP, « *Evaluation des finances publiques à l'occasion du PB 2022 et de la LPFP 2021-2025* », novembre 2021.

³⁷ Concernant les changements de prévisions en matière d'indice des prix à la consommation (« IPCN »), il a été renoncé d'en faire une estimation dans le cadre de la présente évaluation.

³⁸ Dont la prime énergie pour ménages à faible revenu (15 millions d'euros), la stabilisation des prix de l'électricité (15 millions d'euros) et la subvention des frais de réseau de gaz (45 millions d'euros).

³⁹ Dont l'introduction d'un crédit d'impôt énergie (440 millions d'euros, dont 275 millions d'euros en 2022 et 165 millions d'euros en 2023), des aides pour entreprises impactées par prix énergétiques (225 millions d'euros), la réduction de 7,5 cents/€ par litre de carburant (66 millions d'euros), l'adaptation subvention des loyers (5 millions d'euros), l'augmentation des aides financières pour études supérieures (10 millions d'euros), l'adaptation REVIS (4,5 millions d'euros) et l'adaptation « Prime House » (2 millions d'euros).

aussi impacter l'économie et les finances publiques luxembourgeoises (dépendant du comportement des pays et des entreprises multinationales concernées).

A l'heure actuelle, les prévisions budgétaires du PSC 2022 semblent donc déjà quelque peu dépassées, notamment au vu des nouveaux chiffres publiés par le STATEC début mai concernant une inflation plus élevée, plus tenace et durable que celle prévue dans le PSC 2022⁴⁰. Une inflation persistante pourrait avoir un impact sur d'autres variables, comme notamment la consommation intermédiaire, la rémunération des salariés et les investissements publics ou encore les impôts sur le revenu.

Le CNFP note qu'en date du 29 avril 2022, le projet de loi n° 8000⁴¹ portant transposition de certaines mesures prévues par l'accord⁴² entre le Gouvernement et l'Union des Entreprises luxembourgeoises et les organisations syndicales LCGB et CGFP a été déposé (et entretemps amendé plusieurs fois). L'accord, et donc le projet de loi précité, retient une série de mesures ciblées visant à atténuer les effets des pressions inflationnistes aussi bien sur les entreprises que sur les ménages. A côté des aides aux entreprises (dont certaines spécifiques à la transition énergétique), il s'agit notamment de l'introduction du crédit d'impôt énergie temporaire (prévus pour un montant de 440 millions d'euros dans le PSC 2022) pour compenser la perte de pouvoir d'achat, en particulier des ménages à faible ou moyen revenu, liée notamment au report de la tranche indiciaire prévue pour août 2022 à avril 2023. D'après le projet de loi n° 8000 tel qu'amendé en date du 3 juin 2022⁴³, « *la première adaptation déclenchée après le 1^{er} avril 2022 est effectuée le 1^{er} avril 2023* » et selon son exposé des motifs « *le Gouvernement s'engage conformément à l'esprit de l'Accord, à convoquer une nouvelle réunion du Comité de coordination tripartite, au cas où une tranche indiciaire supplémentaire à celle prévue actuellement par le STATEC pour juillet 2022 serait déclenchée entre le 1^{er} avril 2022 et le 31 décembre 2023, pour discuter des modalités du décalage de ladite tranche indiciaire et de la compensation de la perte du pouvoir d'achat à prévoir le cas échéant, en vue de l'établissement d'un projet de loi correspondant* ». Le CNFP note ainsi que la forme de la compensation (à nouveau par crédit d'impôt ou sous une autre forme) n'est pas précisée et que cela pourrait mener à une moins-value des recettes et/ou à une plus-value des dépenses non encore envisagée(s) dans le cadre des prévisions du PSC 2022.

Néanmoins, et comme indiqué déjà dans l'introduction, le CNFP doit apprécier les prévisions macroéconomiques et budgétaires du PSC 2022 avant tout sur base des informations disponibles lors de l'établissement de ce dernier, tout en lui laissant la possibilité de mentionner et de commenter le cas échéant les conséquences susceptibles de découler d'informations ultérieures.

⁴⁰ Nouvelles prévisions du STATEC des taux d'inflation : 2022 = 5,8% et 2023 = 2,8% contre respectivement 5,2% et 1,6% dans le PSC 2022 : STATNEWS N°20, 04 mai 2022.

⁴¹ <https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=8000>.

⁴² Accord signé en date du 31 mars à l'issue des réunions du Comité de coordination tripartite qui ont eu lieu les 22, 23 et 30 mars 2022.

⁴³ Le CNFP a arrêté son évaluation en date du 3 juin 2022.

2.2.1. Prévisions budgétaires des sous-secteurs des administrations publiques

2.2.1.1. Administration centrale

Le CNFP commence par l'analyse des recettes de l'administration centrale.

Tableau 2.3 – Recettes de l'administration centrale

RECETTES	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Variation historique 1996-2020*	Variation annuelle 2021	Variation annuelle 2022	Variation annuelle 2023	Variation annuelle moyenne 2024-2026
	en millions d'euros						Taux de variation (en %)				
Production marchande	129	119	122	124	124	124	3,1	3,9	-7,7	2,2	0,8
Production pour usage final propre	348	360	370	385	398	412	14,4	5,3	3,3	2,8	3,7
Paielements au titre de l'autre production non marchande	717	823	838	898	840	864	5,3	10,1	14,7	1,9	1,0
Impôts sur la production et les importations	8 406	9 162	9 498	9 881	10 244	10 644	5,7	20,7	9,0	3,7	3,9
Revenus de la propriété	386	284	290	335	413	453	-0,8	165,2	-26,4	2,0	16,1
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	10 427	10 367	10 969	11 677	12 302	12 970	6,4	12,9	-0,6	5,8	5,7
Cotisations sociales	1 066	1 117	1 167	1 213	1 254	1 312	5,1	3,7	4,8	4,5	4,0
Autres transferts courants	247	285	286	282	284	289	3,6	-3,0	15,6	0,5	0,4
Transferts en capital à recevoir	234	222	213	203	205	210	8,0	-6,9	-8,7	-4,3	-0,4
Total des recettes de l'administration centrale	21 969	22 739	23 752	24 998	26 065	27 279	5,9	15,6	3,5	4,5	4,7

Sources : PSC 2022 ; STATEC.

* La variation historique est calculée sur la période de 1996 à 2020 en utilisant une moyenne géométrique.

Après la dégradation des recettes totales de l'administration centrale **en 2020** due à la crise de la COVID-19 (-1,9% contre un taux historique de +5,9%), les recettes dépasseraient largement le rythme de croissance pré-crise avec une progression de +15,6% **en 2021**.

En 2022, les recettes de l'administration centrale connaîtraient une progression de seulement 3,5%, donc 2,4 points de % de moins que leur progression historique. Cette faible progression s'explique notamment par l'invasion de l'Ukraine par la Russie qui impactera fortement la situation macroéconomique (voir la baisse des perspectives de croissance commentées dans la partie 2.1.2.). Tant que les Impôts sur la production et les importations sont encore supposés de croître de 9,0%, les Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. sont prévus de diminuer de 0,6%.

Selon le PSC 2022 (p.7), « les mesures discrétionnaires susceptibles d'avoir un impact budgétaire direct se chiffrent à 827 millions d'euros, soit 1,1% du PIB ». Il s'agit des paquets de mesures « Energiedesch » (75 millions d'euros⁴⁴) et « Solidaritéitspak » (752,5 millions d'euros⁴⁵). En y incluant les garanties étatiques (500 millions d'euros), le Luxembourg mobiliserait un total de 1,3 milliard d'euros ou 1,7% du PIB pour faire face aux conséquences

⁴⁴ Dont la prime énergie pour ménages à faible revenu (15 millions d'euros), la stabilisation des prix de l'électricité (15 millions d'euros) et la subvention des frais de réseau de gaz (45 millions d'euros).

⁴⁵ Dont l'introduction d'un crédit d'impôt énergie (440 millions d'euros, dont 275 millions d'euros en 2022 et 165 millions d'euros en 2023), des aides pour entreprises impactées par prix énergétiques (225 millions d'euros), la réduction de 7,5 cents/€ par litre de carburant (66 millions d'euros), l'adaptation subvention des loyers (5 millions d'euros), l'augmentation des aides financières pour études supérieures (10 millions d'euros), l'adaptation REVIS (4,5 millions d'euros) et l'adaptation « Prime House » (2 millions d'euros).

immédiates de cette nouvelle crise. Le CNFP note cependant que, selon le projet de loi n° 8000, une partie de l'impact budgétaire du « Solidaritétspak » est prévue pour 2023, notamment une partie du déchet fiscal lié à l'introduction du crédit d'impôt énergie (estimé – voir la note de bas de page n°45 ci-avant – à 275 millions d'euros pour 2022 et à 165 millions d'euros pour 2023). Pour 2022, le déchet fiscal du côté des recettes suite aux paquets de mesures se chiffre à 341 millions d'euros, dont 66 millions d'euros liés à la mesure de la « réduction de 7,5 cents/€ par litre de carburant » (baisse des Autres transferts courants) et 275 millions d'euros lié à l'introduction du crédit d'impôt énergie (baisse des Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.). Le CNFP note que sans cette mesure, les Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. auraient augmenté de 2,1% au lieu de baisser de 0,6%, une augmentation qui serait néanmoins encore loin de la progression historique (+6,4%).

En considérant les montants absolus, les recettes passeraient de 19 298 millions d'euros en 2019 à 22 739 millions d'euros en 2022. La détérioration des recettes en 2020 est donc « rattrapée » en 2021 et 2022 avec une progression de 5,6% en moyenne pour les années de 2020 à 2022, qui est toutefois en-dessous de la croissance historique de +5,9%. Ceci s'explique notamment par une amélioration modeste des Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (+3,3% contre une progression historique de +6,4%) qui n'est pas compensée en entier par la progression soutenue des Impôts sur la production et les importations (9,2% par rapport à une progression historique de 5,7%).

En 2023, les recettes de l'administration centrale connaîtraient une progression de 4,5% (égale à la progression du PIB nominal pour cette année), toujours en dessous de la progression historique. Alors que les Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. sont estimés se rétablir avec +5,8%, ce qui tient en partie à la diminution de 275 à 165 millions d'euros du déchet fiscal lié au crédit d'impôt énergie pour 2023. En effet, en l'absence du crédit d'impôt pour 2022 et 2023, la croissance des Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. serait de 4,6%, soit proche de celle du PIB nominal. Les Impôts sur la production et les importations ne croîtraient que de 3,7%.

Le CNFP note à ce point que pour mieux appréhender les évolutions des Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. et des Impôts sur la production et les importations, une analyse détaillée de leurs sous-catégories aurait été nécessaire. Le CNFP note toutefois que le Ministère des Finances ne fournit plus une annexe nationale au PSC (qui était encore publiée avec le PSC 2017 et le PSC 2018) qui présentait un tel niveau de détail.

A moyen terme (2024-2026), le PSC 2022 prévoit un taux de croissance moyen des recettes de +4,7%. Cette croissance pourra *a priori* être qualifiée de prudente, car elle se situe largement en dessous de la progression historique (+5,9%) et en dessous de la croissance prévue sur la période de 2020 à 2023 (+5,3% en moyenne) qui est pourtant marquée par la crise de la COVID-19 et par l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Une sous-estimation des recettes de l'administration centrale est donc possible. Néanmoins, il faut prendre en compte les incertitudes précitées et le fait que les prévisions actuelles sont légèrement supérieures à la croissance supposée du PIB nominal pour les années 2024-2026 (+4,2% en moyenne).

L'évolution légèrement supérieure des recettes par rapport au PIB sur la période 2024-2026 provient notamment de la croissance prévue pour les Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (+5,7%), tandis que les Impôts sur la production et les importations (+3,9%) sont prévus de progresser en dessous de la croissance du PIB

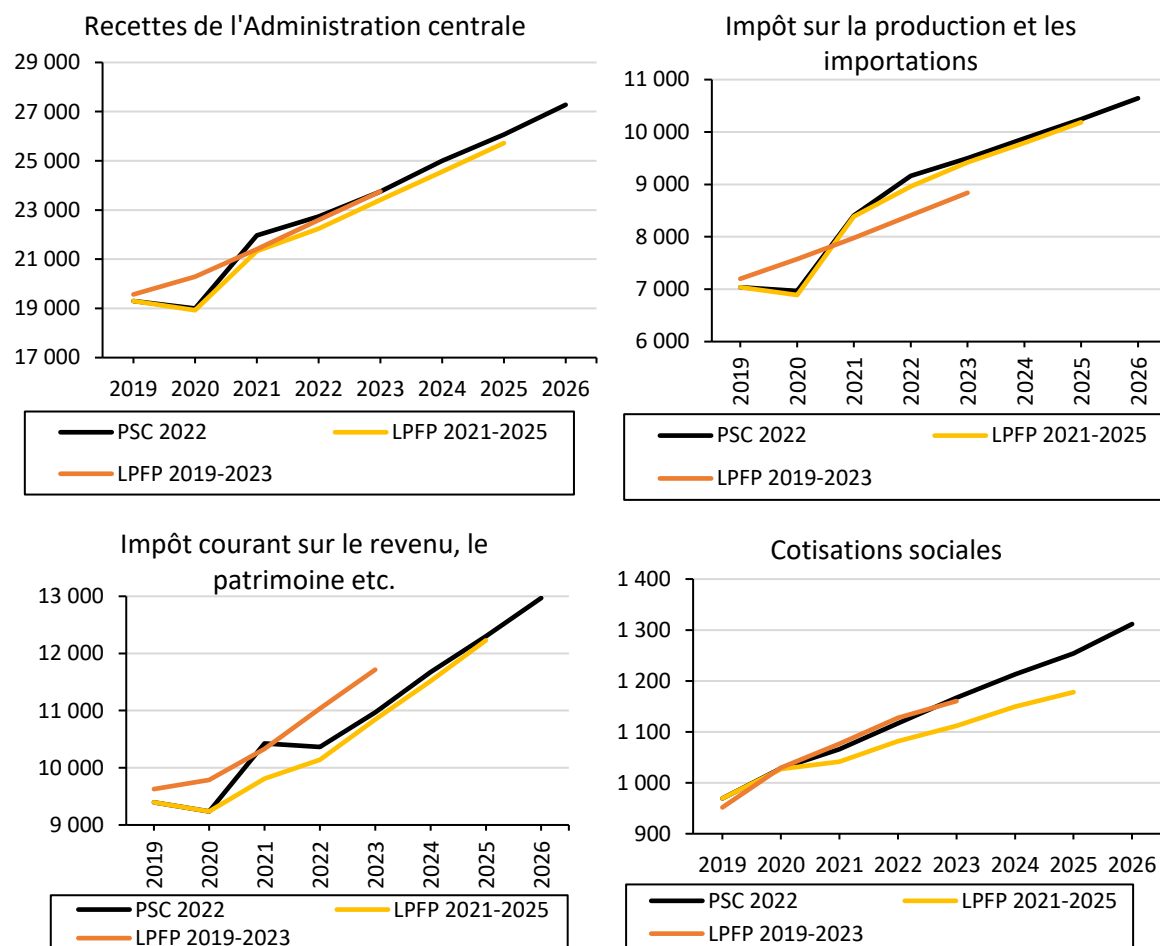
nominal. Dans ce contexte, le CNFP note que ces deux catégories d'impôts ont eu par le passé une évolution proche du PIB nominal (0,5 point de % supérieur pour la première catégorie et 0,2 point de % inférieur pour la deuxième catégorie à un PIB nominal historique de +5,9%).

Comme déjà mentionné, les prévisions du PSC 2022, en l'absence de l'annexe nationale susmentionnée, ne fournissent pas la ventilation entre les sous-catégories majeures des Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.. Le CNFP se borne dès lors à relever (comme il l'a fait dans ses trois dernières évaluations) que la progression des impôts sur le revenu des personnes physiques ou des ménages (« IRPP ») a par le passé et dans les prévisions antérieures souvent dépassé sensiblement celle des autres grandeurs budgétaires et macroéconomiques et influence de manière significative l'évolution des Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. et donc aussi l'évolution des recettes totales de l'administration centrale. Il renvoie dans ce contexte aussi à sa plus récente analyse de l'évolution historique des recettes des administrations publiques⁴⁶ selon laquelle « *la croissance des IRPP (RTS, assiette, solidarité) est plus forte que celle du PIB nominal depuis 2003 (8,6% contre 5,9%, en moyenne sur la période de 2003-2021)* ».

⁴⁶ CNFP, « *Analyse de l'évolution historique des principales recettes des administrations publiques* », juin 2022.

Les graphiques suivants comparent les prévisions (en millions d'euros) des recettes de l'administration centrale et des principales sous-catégories (Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc., Impôts sur la production et les importations et Cotisations sociales « fictives »⁴⁷) du PSC 2022 avec celles de la LPFP 2021-2025 et de la LPFP 2019-2023.

Graphique 2.14 – Comparaison des prévisions des recettes (et des principales sous-catégories) de l'administration centrale



Sources : PSC 2022 ; LPFP 2021-2025 ; LPFP 2019-2023 ; STATEC.

⁴⁷ Le CNFP fait remarquer que les cotisations sociales des administrations publiques se divisent, de façon technique et dans le cadre du SEC 2010, en cotisations sociales « effectives » et en cotisations sociales imputées à la charge des employeurs, aussi appelé cotisations sociales « fictives ». Les cotisations sociales imputées à la charge des employeurs « correspondent aux prestations sociales versées directement (c.-à-d. en dehors de tout circuit de cotisations) par les employeurs à leurs salariés, ex-salariés et autres ayants droit sans constitution de réserve (création d'un fonds dédié ou d'une réserve distincte à cette fin) et sans intervention d'une société d'assurance ou fonds de pension autonome. » (extrait du glossaire d'Eurostat).

Au niveau de l'administration centrale, les cotisations sociales SEC perçues (D61) représentent pour l'essentiel l'équivalent des pensions payées dans le régime non contributif, donc par le Fonds spécial des pensions. Ce montant est donc constitué de la contribution de 8% des fonctionnaires en activité et du solde nécessaire pour couvrir les pensions payées. Le même montant est comptabilisé dans la rubrique D62 Prestations sociales autres que transferts sociaux en nature, qui solde donc cette recette, et à la rubrique D1 Rémunérations des salariés, mais avec déduction de la contribution de 8% des fonctionnaires en activité. La contribution de l'Etat imputée en net représente donc la combinaison de la part de l'employeur et celle de l'Etat en tant que transfert au régime. Il résulte de cette façon de procéder que celle-ci, si elle grève une fois le solde de l'administration centrale, grève deux fois les dépenses SEC.

Le tableau montre également les différences (en millions d'euros) entre les prévisions des recettes (et des principales sous-catégories) de l'administration centrale du PSC 2022 avec la LPFP 2021-2025 et la LPFP 2019-2023 (lignes en « blanc »). Les lignes en « gris » présentent la même différence en tenant toutefois compte ponctuellement des hypothèses différentes en matière d'échelle mobile ou NI retenues au PSC 2022 par rapport aux LPFP précitées et en déduisant les recettes indiquées comme « mesures nouvelles » dans le PSC 2022 (ainsi que celles dans la LPFP 2021-2025 et la LPFP 2020-2024 par rapport à la LPFP 2019-2023).

Tableau 2.4 - Différences entre les prévisions des recettes (et des principales sous-catégories) de l'administration centrale

En millions d'euros	2021	2022	2023	2024	2025	Moyenne 2021-2025 (ou 2021-2023 pour la LPFP 2019-2023)
Différence entre le PSC 2022 et	Recettes de l'administration centrale					
LPFP 2021-2025	634	492	337	437	344	449
LPFP 2021-2025 (NI, MesNouv)	634	624	126	-134	-152	220
LPFP 2019-2023	566	146	-3	-	-	236
LPFP 2019-2023 (NI, MesNouv)	651	312	-76	-	-	296
Différence entre le PSC 2022 et	Cotisations sociales					
LPFP 2021-2025	25	35	55	63	76	51
LPFP 2021-2025 (NI, MesNouv)	25	15	20	13	34	21
LPFP 2019-2023	-11	-11	6	-	-	-5
LPFP 2019-2023 (NI, MesNouv)	-6	-29	-15	-	-	-17
Différence entre le PSC 2022 et	Impôt pour la production et les importations					
LPFP 2021-2025	19	201	79	91	59	90
LPFP 2021-2025 (NI, MesNouv)	19	267	79	91	59	103
LPFP 2019-2023	429	747	658	-	-	612
LPFP 2019-2023 (NI, MesNouv)	469	832	656	-	-	653
Différence entre le PSC 2022 et	Impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc.					
LPFP 2021-2025	616	225	122	161	73	240
LPFP 2021-2025 (NI, MesNouv)	616	316	-46	-347	-370	34
LPFP 2019-2023	95	-668	-748	-	-	-440
LPFP 2019-2023 (NI, MesNouv)	134	-569	-798	-	-	-411

Sources : PSC 2022 ; LPFP 2021-2025 ; LPFP 2019-2023 ; STATEC ; Calculs CNFP.

Le graphique 2.14 et le tableau 2.4 montrent que les prévisions des recettes de l'administration centrale du PSC 2022 sont généralement plus élevées que celles des LPFP précédentes.

Par rapport à la LPFP 2021-2025, en moyenne sur la période 2021-2025, il s'agit d'une amélioration d'environ 450 millions d'euros (réduite à 220 millions d'euros par la prise en compte du NI et des mesures nouvelles, vu notamment la mesure concernant l'introduction du crédit d'impôt énergie, tel qu'expliqué dans les pages précédentes) qui provient pour la plupart d'une amélioration des prévisions des Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (240 millions d'euros, réduite toutefois à 34 millions d'euros par la prise en compte du NI et des mesures nouvelles), mais aussi des Impôts sur la production et les importations (90 millions d'euros). Le CNFP se doit de noter à ce point qu'une telle hausse des recettes paraît surprenante du fait que la LPFP 2021-2025 n'a pas encore pris en compte l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Toutefois, d'après le tableau ci-avant, l'amélioration

semble majoritairement être due à des résultats meilleurs pour l'année 2021 que prévu dans la LPFP 2021-2025 (effet de base).

Par rapport à la LPFP 2019-2023, en moyenne sur la période 2021-2023, il s'agit d'une amélioration de 236 millions d'euros (ou de presque 300 millions d'euros en prenant en compte le NI et les mesures nouvelles). La baisse des prévisions des Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (-440 millions d'euros) est compensée par la hausse des prévisions des Impôts sur la production et les importations (+610 millions d'euros).

Le CNFP passe ensuite à l'analyse des dépenses de l'administration centrale.

Tableau 2.5 – Dépenses de l'administration centrale

DEPENSES	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Variation historique 1996-2020*	Variation annuelle 2021	Variation annuelle 2022	Variation annuelle 2023	Variation annuelle moyenne 2024-2026
	en millions d'euros						taux de variation (en %)				
Consommation intermédiaire	1 875	2 163	2 095	2 137	2 178	2 217	7,0	8,9	15,3	-3,1	1,9
Investissements directs et indirects	2 890	3 189	3 270	3 442	3 428	3 478	7,1	-0,2	10,4	2,5	2,1
Formation de capital (Investissement direct)	1 714	1 827	2 095	2 255	2 225	2 236	7,7	-9,6	6,6	14,7	2,2
Transferts en capital à payer (Investissement indirect)	1 176	1 363	1 175	1 188	1 203	1 243	6,0	17,6	15,9	-13,7	1,9
Rémunération des salariés	5 201	5 619	6 010	6 335	6 591	6 866	5,9	4,4	8,0	7,0	4,5
Autres impôts sur la production	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Subventions à payer	730	838	812	819	825	825	6,0	2,2	14,7	-3,0	0,5
Revenus de la propriété	112	108	126	143	175	220	3,1	-22,8	-3,1	16,8	20,3
Impôts courants sur le revenu	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Prestations sociales en espèces	2 156	2 224	2 279	2 334	2 397	2 508	7,1	-15,4	3,2	2,5	3,2
Prestations sociales en nature	291	295	308	322	330	331	11,3	3,8	1,1	4,5	2,4
Autres transferts courants	9 036	9 971	10 130	10 590	11 006	11 366	6,7	2,8	10,4	1,6	3,9
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	4	-27	5	19	19	19	-	-	-	-	-
Total des dépenses de l'administration centrale	22 295	24 380	25 036	26 139	26 949	27 830	6,6	0,8	9,4	2,7	3,6

Sources : PSC 2022 ; STATEC.

* La variation historique est calculée sur la période de 1996 à 2020 en utilisant une moyenne géométrique.

Après la forte croissance des dépenses de l'administration centrale en 2020, due notamment aux dépenses supplémentaires sous-jacentes à la crise de la COVID-19 (+14,2% contre un taux historique de +6,6%), les dépenses de l'administration centrale augmenteraient de seulement 0,8% en 2021. Le CNFP note surtout la baisse des Prestations sociales en espèces (-15,4%) qui s'explique toutefois par la forte hausse en 2020 (+41,8%).

En 2022, les dépenses de l'administration centrale connaîtraient une progression de 9,4%, donc 3,2 points de % de plus que le taux de variation historique. Cette hausse s'explique en partie par les dépenses supplémentaires prévues dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. D'après les informations reçues par le Ministère des Finances, il s'agit de 325 millions de dépenses supplémentaires⁴⁸ (dont 225 millions d'euros de Transferts en

⁴⁸ Dont la prime énergie pour ménages à faible revenu (15 millions d'euros), la stabilisation des prix de l'électricité (15 millions d'euros) et la subvention des frais de réseau de gaz (45 millions d'euros) ; des aides pour entreprises impactées par prix énergétiques (225 millions d'euros), l'adaptation subvention des loyers (5 millions d'euros), l'augmentation des aides financières pour études supérieures (10 millions d'euros), l'adaptation REVIS (4,5 millions d'euros) et l'adaptation « Prime House » (2 millions d'euros).

capital à payer (investissement indirect), 60 millions d'euros de Subventions, 20 millions d'euros de Prestations sociales et 17 millions d'euros d'Autres transferts courants⁴⁹). En retranchant ces dépenses supplémentaires, les dépenses de l'administration centrale connaîtraient encore une progression de 7,9%, donc toujours largement supérieure à la progression historique (+6,6%). Le CNFP constate ainsi que les investissements directs et indirects sont supposés progresser de 10,4% en 2022 (dont environ 8% de la progression relève du paquet « Solidaritétspak », notamment des aides pour les entreprises impactées par les prix énergétiques), les Autres transferts courants de 10,4% et les Subventions de 14,7%. En outre, le CNFP constate une croissance soutenue de la Consommation intermédiaire (15,3% contre une progression historique de 7,0%) dont une explication pourrait être la hausse de l'inflation. Également, les Rémunérations des salariés sont supposées d'augmenter de 8,0% (contre une progression historique de 5,9%). Tel que déjà relevé dans sa dernière évaluation, la hausse des Rémunérations des salariés se base notamment sur l'engagement de 2 300 effectifs supplémentaires d'après le discours du précédent Ministre des Finances sur le Budget 2022.

En considérant les montants absolus, les dépenses de l'administration centrale évoluent sur une trajectoire ascendante en passant de 19 372 millions d'euros en 2019 à 24 380 millions d'euros en 2022, soit une augmentation annuelle moyenne de 8,0%, qui est largement supérieure au taux historique de +6,6%.

En 2023, les dépenses de l'administration centrale connaîtraient une progression de seulement 2,7%. Les investissements (directs et indirects) et les Prestations sociales en espèces sont prévus de progresser très modérément, de 2,5%, alors que la Rémunération des salariés devrait encore progresser de 7,0%. Le CNFP note que la progression des dépenses de l'année 2023 est susceptible d'être sous-estimée du fait qu'une inflation persistante (qui se confirme par une publication récente du STATEC qui table sur un taux d'inflation de 2,8% en 2023 alors que la prévision d'inflation du PSC 2022 pour l'année 2023 table sur 1,6%) pourrait avoir un impact sur plusieurs dépenses, comme notamment la Consommation intermédiaire (qui est prévue de diminuer de 3,1% après la hausse substantielle de 15,3% en 2022), la Rémunération des salariés et les investissements publics.

A moyen terme (2024-2026), les dépenses de l'administration centrale sont estimées augmenter en moyenne de 3,6%, un taux qui est loin du taux historique (+6,6%). L'augmentation moins rapide des dépenses se reflète principalement dans les Prestations sociales en espèces, les Autres transferts courants et les investissements (directs et indirects) qui augmenteraient en moyenne de respectivement 3,2%, 3,9% et 2,1% contre un taux historique de +7,1%, +6,7% et +7,1%. Pareil, la catégorie de dépenses Rémunérations des salariés est prévu d'augmenter seulement de 4,5% contre un taux historique de +5,9% et contre des taux supérieurs à +7% les deux années précédentes. Dans ce contexte, le CNFP rappelle que les prévisions budgétaires pluriannuelles ont souvent été basées sur un ralentissement affiché des dépenses en fin de période, ce qui a généralement eu pour corollaire une révision régulière de ces dépenses vers le haut dans les documents budgétaires subséquents.

Concernant les dépenses d'investissement, le CNFP apprécie le fait que le Ministère des Finances a suivi sa recommandation d'une **présentation plus détaillée des investissements avec notamment leur cible** et le montant

⁴⁹ Le CNFP note que le crédit d'impôt coûte en matière d'IRPP, donc les communes reçoivent aussi 18 % en moins (18%*-275=-50 millions d'euros). Cela constitue pour l'administration une économie de transfert courant de 50 millions d'euros en 2022.

prévu (en millions d'euros). Le tableau 2.6 reprend le tableau 3 de l'encadré 3 du PSC 2022 (p.32) en ajoutant également l'évolution (en %) des différentes catégories d'investissements directs et indirects effectués au niveau de l'administration centrale. En outre, le CNFP a calculé le poids des différentes catégories d'investissements.

Tableau 2.6 – Investissement de l'administration centrale par catégorie

En millions d'euros, sauf indiqué différemment	2021	2022	2023	2024	2025	Moyenne 2022-2025
Environnement et climat.....	437	489	572	660	611	
Taux de variation, en %		11,9	17,0	15,4	-7,4	8,7
Poids relatif, en % du total des investissements	14,0	15,3	17,5	19,2	17,8	
Infrastructures publiques.....	183	240	297	366	396	
Taux de variation, en %		31,1	23,8	23,2	8,2	21,3
Poids relatif, en % du total des investissements	5,9	7,5	9,1	10,6	11,6	
Education.....	122	128	96	103	123	
Taux de variation, en %		4,9	-25,0	7,3	19,4	0,2
Poids relatif, en % du total des investissements	3,9	4,0	2,9	3,0	3,6	
Logement.....	162	313	330	345	315	
Taux de variation, %		93,2	5,4	4,5	-8,7	18,1
Poids relatif, en % du total des investissements	5,2	9,8	10,1	10,0	9,2	
Santé.....	76	134	213	265	279	
Taux de variation, %		76,3	59,0	24,4	5,3	38,4
Poids relatif, en % du total des investissements	2,4	4,2	6,5	7,7	8,1	
Sécurité.....	5	5	206	109	109	
Taux de variation, %		0	4020	-47,1	0	116,1
Poids relatif, en % du total des investissements	0,2	0,2	6,3	3,2	3,2	
Propriétés immobilières de l'Etat.....	118	118	105	106	104	
Taux de variation, %		0	-11	1,0	-1,9	-3,1
Poids relatif, en % du total des investissements	3,8	3,7	3,2	3,1	3,0	
Coopération et action humanitaire.....	240	284	300	306	323	
Taux de variation, %		18,3	5,6	2,0	5,6	7,7
Poids relatif, en % du total des investissements	7,7	8,9	9,2	8,9	9,4	
Autres (Culture, sport, économie, projets < 40 millions d'euros).....	1 772	1 479	1 150	1 183	1 167	
Taux de variation, %		-16,5	-22,2	2,9	-1,4	-9,9
Poids relatif, en % du total des investissements	56,9	46,4	35,2	34,4	34,0	

Sources : PSC 2022 ; Calculs CNFP.

Tel que le décrit le PSC 2022, les principales catégories d'investissement visent l'environnement et le climat (avec une augmentation annuelle prévue de 8,7% en moyenne sur la période 2022-2025), les infrastructures publiques (avec une augmentation annuelle prévue de 21,3% en moyenne sur la période 2022-2025) et le logement (avec une augmentation annuelle prévue de 18,1% en moyenne sur la période 2022-2025). Pour ces trois catégories, la part relative dans le total des investissements est ainsi prévue d'augmenter sur toute la période, de respectivement 3,8 ; 5,7 et 4,0 points de %. Les dépenses d'investissements dans le domaine de l'éducation sont prévues de stagner sur la période 2022-2025 alors qu'il y a une hausse des investissements pour les infrastructures et le logement qui est manifestement liée à la hausse attendue de la population. Les autres investissements (culture, sport, économie, projets < 40 millions d'euros) sont prévus de diminuer d'environ 10% ce qui a pour conséquence que la part relative de ces investissements se rétrécit de 56,9% en 2021 à 34,0% en 2025. Cette évolution mériterait cependant une analyse plus détaillée, pour voir quelles en sont effectivement

les causes⁵⁰. L'augmentation la plus forte s'enregistre auprès des investissements dans les domaines santé et sécurité. Ensemble, leur part relative dans les dépenses augmente de 8,7 points de %.

Par ailleurs, le CNFP prend note que les subsides de la CE prévus par la *Facilité pour la reprise et la résilience* (« FRR ») à hauteur de 93 millions d'euros sont également présentés dans les prévisions budgétaires du PSC 2022⁵¹ et que ce dernier comprend une liste des dépenses financées par les subventions de la FRR.

Tableau 2.7 – Subventions de la FRR, en millions d'euros et en % du PIB

Subventions de la FRR	2021	2022	2023	2024	2025	2026
En millions d'euros	12,1	26,0	21,2	16,2	11,0	6,8
En % du PIB	0,017	0,034	0,026	0,019	0,013	0,007

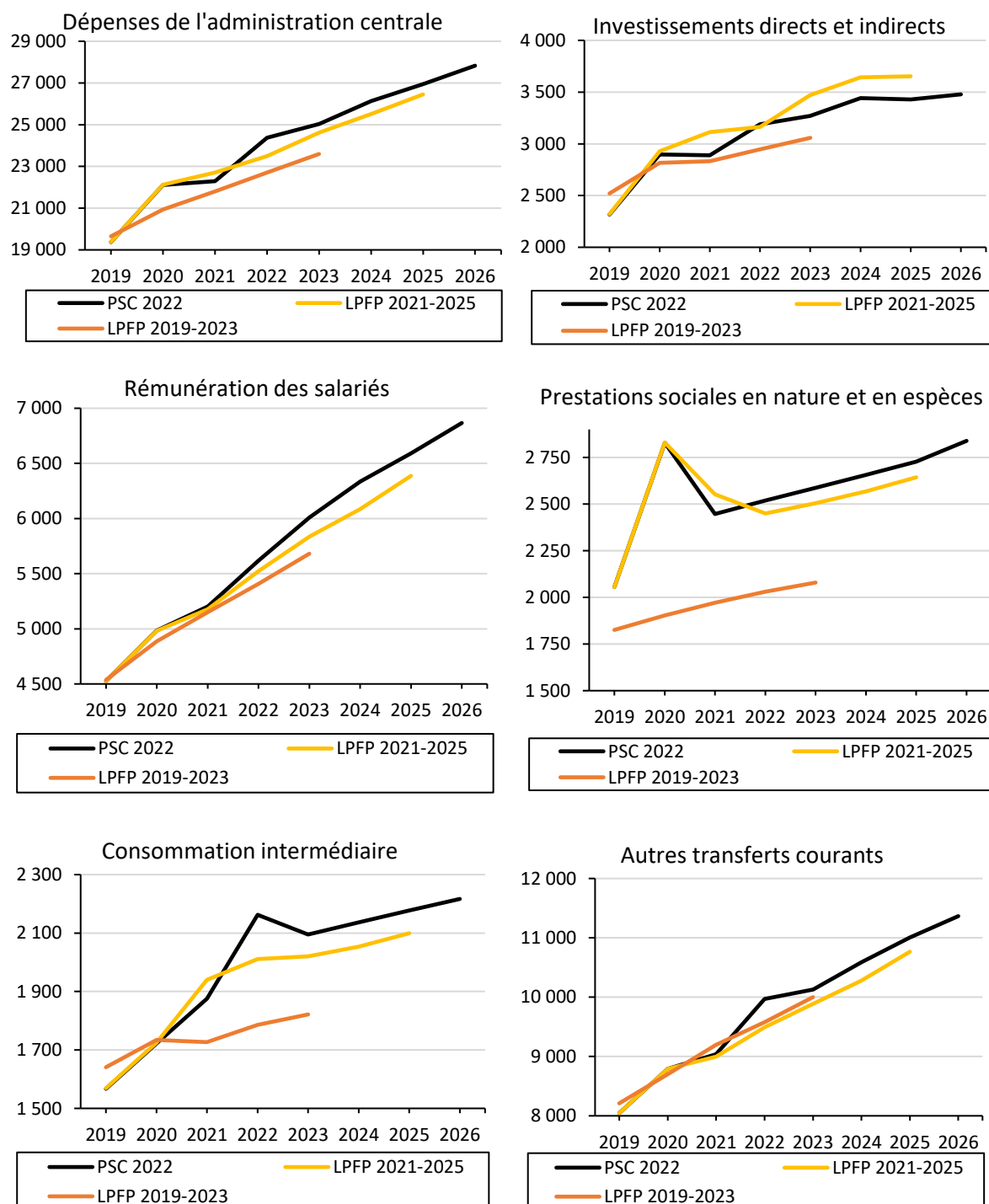
Sources : PSC 2022 ; Calculs CNFP.

⁵⁰ Ceci devrait notamment se faire dans le cadre du PLPFP 2022-2026.

⁵¹ L'UE a adopté un plan de relance dénommé « Next Generation EU » en réponse à la crise socio-économique déclenchée par la pandémie autour de la COVID-19. La FRR en constitue la pièce-maîtresse et met à disposition des Etats membres de l'UE un total de 672,5 milliards d'euros sous forme de subsides et de prêts. Le Luxembourg a droit à des subsides à hauteur de 93 millions d'euros et les déboursements doivent être effectués au plus tard le 31 décembre 2026. Vu l'absence de missions lui conférées dans ce contexte, le CNFP n'évalue pas le « Plan pour la reprise et la résilience ».

Les graphiques suivants comparent les prévisions (en millions d'euros) des dépenses de l'administration centrale et des principales sous-catégories (investissements directs et indirects, Rémunération des salariés, Prestations sociales en espèce et en nature, Consommation intermédiaire et Autres transferts courants) du PSC 2022 avec celles de la LPFP 2021-2025 et de la LPFP 2019-2023.

Graphique 2.15 - Comparaison des prévisions des dépenses (et des principales sous-catégories) de l'administration centrale



Sources : PSC 2022 ; LPFP 2021-2025 ; LPFP 2019-2023 ; STATEC.

Le tableau ci-après montre également les différences (en millions d'euros) entre les prévisions des dépenses (et des principales sous-catégories) de l'administration centrale du PSC 2022 avec la LPFP 2021-2025 et la LPFP 2019-2023 (lignes en « blanc »). Les lignes en « gris » présentent la même différence en tenant toutefois compte ponctuellement des hypothèses différentes en matière d'échelle mobile ou NI retenues au PSC 2022 par rapport aux LPFP précitées et en déduisant les dépenses indiquées comme « mesures nouvelles » dans le PSC 2022 (ainsi que celles dans la LPFP 2021-2025 et la LPFP 2020-2024 par rapport à la LPFP 2019-2023)⁵².

Tableau 2.8 - Différence entre les prévisions des dépenses (et des principales sous-catégories) de l'administration centrale

En millions d'euros	2021	2022	2023	2024	2025	Moyenne 2021-2025 (ou 2021-2023 pour la LPFP 2019-2023)
Différence entre le PSC 2022 et	Dépenses de l'administration centrale					
LPFP 2021-2025	-410	886	413	621	496	401
<i>LPFP 2021-2025 (NI, MesNouv)</i>	-410	337	-44	-94	-111	-64
LPFP 2019-2023	490	1 679	1 439	-	-	1 203
<i>LPFP 2019-2023 (NI, MesNouv)</i>	482	835	816	-	-	711
Différence entre le PSC 2022 et	Investissements directs et indirects					
LPFP 2021-2025	-224	26	-200	-200	-225	-165
<i>LPFP 2021-2025 (NI, MesNouv)</i>	-224	-199	-200	-200	-225	-210
LPFP 2019-2023	58	242	213	-	-	171
<i>LPFP 2019-2023 (NI, MesNouv)</i>	38	-85	91	-	-	15
Différence entre le PSC 2022 et	Rémunérations des salariés					
LPFP 2021-2025	23	97	176	251	204	150
<i>LPFP 2021-2025 (NI, MesNouv)</i>	23	-6	-7	-18	-24	-7
LPFP 2019-2023	50	211	329	-	-	196
<i>LPFP 2019-2023 (NI, MesNouv)</i>	71	121	222	-	-	138
Différence entre le PSC 2022 et	Prestations sociales en nature et en espèces					
LPFP 2021-2025	-105	68	82	88	84	43
<i>LPFP 2021-2025 (NI, MesNouv)</i>	-105	8	13	-12	1	-19
LPFP 2019-2023	476	488	508	-	-	491
<i>LPFP 2019-2023 (NI, MesNouv)</i>	475	412	445	-	-	444
Différence entre le PSC 2022 et	Consommation intermédiaire					
LPFP 2021-2025	-65	152	75	83	78	64
LPFP 2019-2023	149	377	274	-	-	267
<i>LPFP 2019-2023 (NI, MesNouv)</i>	142	273	168	-	-	194
Différence entre le PSC 2022 et	Autres transferts courants					
LPFP 2021-2025	38	477	241	309	241	261
<i>LPFP 2021-2025 (NI, MesNouv)</i>	38	376	36	-37	-55	72
LPFP 2019-2023	-161	392	128	-	-	120
<i>LPFP 2019-2023 (NI, MesNouv)</i>	-163	232	-72	-	-	-1

Sources : PSC 2022 ; LPFP 2021-2025 LPFP 2019-2023 ; STATEC ; Calculs CNFP.

⁵² Pour rappel, et comme mentionné dans l'Evaluation par le CNFP de la LPFP 2021-2025, les mesures nouvelles du PLPFP 2021-2025 se limitent à l'année 2022 (p.37*) et le CNFP a, faute de données et comme expliqué dans son Evaluation précitée, utilisé ces valeurs également pour l'année 2023.

Les graphiques et le tableau 2.8 montrent que les prévisions des dépenses de l'administration centrale du PSC 2022 sont généralement plus élevées (à l'exception de l'année 2021) que celles des LPFP précédentes.

Par rapport à la LPFP 2021-2025, en moyenne sur la période 2021-2025, il s'agit d'une augmentation d'environ 400 millions d'euros des dépenses de l'administration centrale qui s'explique par une augmentation des prévisions des Autres transferts courants (+261 millions d'euros), des Rémunérations des salariés (+150 millions d'euros), de la Consommation intermédiaire (+64 millions d'euros) et des Prestations sociales (+43 millions d'euros). Par contre, le CNFP note une baisse des prévisions des investissements directs et indirects (-165 millions d'euros) et ce dans le contexte d'une inflation plus élevée qu'admise. Prenant en compte le NI et les mesures nouvelles (dont notamment celles concernant les aides pour entreprises impactées par prix énergétiques), le CNFP constate toutefois, qu'il s'agit d'une diminution de 64 millions d'euros des dépenses totales de l'administration centrale et notamment d'une diminution de 210 millions d'euros des investissements directs et indirects.

Par rapport à la LPFP 2019-2023, en moyenne pour sur la période 2021-2023, il s'agit d'une augmentation d'environ 1,2 milliard d'euros des dépenses de l'administration centrale (réduite à 711 millions d'euros en prenant en compte le NI et les mesures nouvelles) qui provient d'une augmentation des prévisions des Prestations sociales en espèces et en nature (+491 millions d'euros), de la Consommation intermédiaire (+267 millions d'euros), des Rémunérations des salariés (+196 millions d'euros), des investissements (+171 millions d'euros, qui est toutefois uniquement de 15 millions d'euros en prenant en compte le NI et les mesures nouvelles) et des Autres transferts courants (+120 millions d'euros).

Comme le CNFP l'a déjà relevé dans son évaluation du PLPFP 2021-2025⁵³, en particulier, pour les catégories « Consommation intermédiaire » et « Rémunération des salariés », l'évolution entre 2019 et 2023 suivant la LPFP 2019-2023 (modifiée avec le NI) et le PSC 2022 présente une augmentation sensible :

	2019	2023	Variation	
En millions d'euros				
Consommation intermédiaire				
LPFP 2019-2023	1 641	1 821	+181	+11% (croissance IPCN : +6,8%)
PSC 2022	1 569	2 095	+526	+34% (croissance IPCN : +10,2%)
Rémunération du personnel				
LPFP 2019-2023 (modifiée avec le NI du PSC 2022)	4 518	5 788	+1 269	+28%
PSC 2022	4 525	6 010	+1 485	+33% (croissance NI : +9,7%)

A la décimale près.

Sources : PSC 2022; LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

L'accroissement de la consommation intermédiaire dépasse en moyenne annuelle de 5,0%⁵⁴ l'augmentation de l'IPCN entre 2019 et 2023, mais surtout a triplé par rapport aux prévisions de la LPFP 2019-2023.

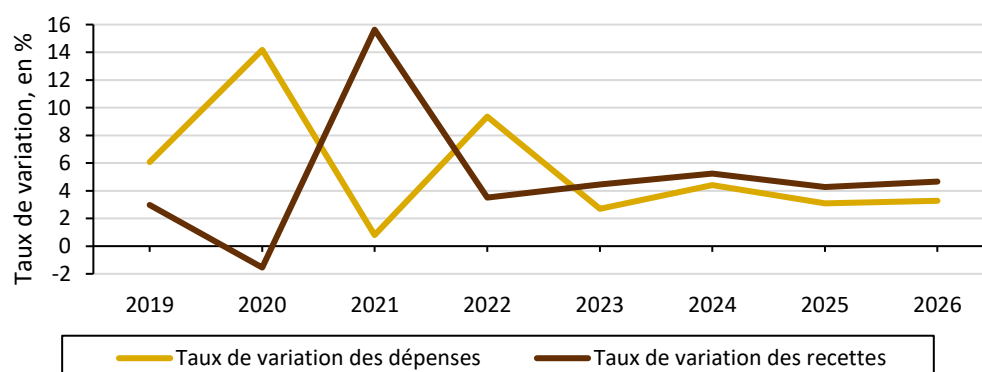
⁵³ CNFP, « *Evaluation des finances publiques à l'occasion du PB 2022 et de la PLPFP 2021-2025* », novembre 2021.

⁵⁴ $((1+33,5\%) / (1+10,2\%))^{0,25} - 1 = 5,0\%$.

Comme déjà mentionné dans le cadre de l'évaluation du PLPFP 2021-2025⁵⁵, l'accroissement des rémunérations du personnel (moyenne annuelle de 4,9% en plus du NI, donc très supérieure au glissement des rémunérations) ne surprend pas au vu de l'évolution de l'emploi dans la fonction publique de 2018 à 2020.

Le graphique ci-dessous compare l'évolution des recettes de l'administration centrale à celle des dépenses d'après le PSC 2022. Il montre que la croissance des recettes est plus faible que la croissance des dépenses en 2020 ; tendance suivie d'une croissance estimée des recettes plus élevée que celle des dépenses en 2021 ; un état de fait qui peut s'expliquer par la crise de la COVID-19. Cette même tendance se montre, dans une moindre mesure, pour les années 2022 (croissance estimée des recettes plus faible) et 2023 (croissance estimée des recettes plus élevée) et peut notamment s'expliquer par les effets économiques induits par la guerre en Ukraine. A partir de l'année 2023, un retour à une situation plus « normale » (toutefois à un niveau inférieur à l'évolution historique) est retenu pour les prévisions des recettes et des dépenses du PSC 2022. En détail, sur la période de 2020 à 2022, le CNFP constate que l'augmentation annuelle moyenne des dépenses (+8,0%) dépasse l'augmentation annuelle moyenne des recettes (+5,6%). A moyen terme (2024-2026), le taux de croissance des dépenses est estimé à nouveau être en-dessous de celui des recettes (+3,6% contre +4,7% et contre une évolution historique supérieure à +6,6% respectivement +5,9%).

Graphique 2.16 et Tableau 2.9 – Evolution du taux de croissance des recettes et des dépenses de l'administration centrale



En %	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Moyenne 2020-2022	Moyenne 2024-2026
Recettes	3,0	-1,5	15,6	3,5	4,5	5,2	4,3	4,7	5,6	4,7
Dépenses	6,1	14,2	0,8	9,4	2,7	4,4	3,1	3,3	8,0	3,6

Sources : PSC 2022 ; STATEC.

Le prochain tableau présente le **solde nominal de l'administration centrale** qui résulte de la différence entre les recettes et les dépenses de cette dernière.

Tableau 2.10 – Recettes, Dépenses et Solde nominal de l'administration centrale

En millions d'euros	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Administration centrale (AC)							
Recettes	18 999	21 969	22 739	23 752	24 998	26 065	27 279
Dépenses	22 117	22 295	24 380	25 036	26 139	26 949	27 830
Solde	-3 118	-326	-1 641	-1 284	-1 141	-884	-551
Idem (en % du PIB)	-4,9	-0,4	-2,1	-1,6	-1,4	-1,0	-0,6

Sources : PSC 2022 ; STATEC.

⁵⁵ CNFP, « Evaluation des finances publiques à l'occasion du PB 2022 et de la PLPFP 2021-2025 », novembre 2021.

En 2021, le solde de l'administration centrale atteint un déficit de 326 millions d'euros, soit 0,4% du PIB, donc une amélioration très franche d'environ 2,8 milliards d'euros par rapport à 2020. En 2022, le déficit augmentera à nouveau substantiellement pour atteindre 1 641 millions d'euros, suite au repli économique et aux mesures prises pour atténuer les conséquences sur l'économie luxembourgeoise de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Déduction faite des mesures de soutien des ménages et des entreprises, le CNFP note que le déficit augmentera à environ 1 milliard d'euros. Concernant le déficit de l'année 2022, le CNFP se doit ainsi de noter que le déficit repris dans la notification EDP au 1 avril 2022 était très proche (1 694 millions d'euros)⁵⁶ alors que ce chiffre, selon les informations obtenues par le CNFP du Ministère des Finances, n'incorporait pas encore l'impact des mesures de l'accord de la Tripartite, ni l'amélioration du solde budgétaire de l'année 2021, qui pourrait assortir des effets favorables également pour l'exercice 2022. A la fin de la période sous revue (2026), le déficit diminuera graduellement à 0,6% du PIB.

Le tableau suivant présente la différence (en millions d'euros) entre les prévisions du solde de l'administration centrale (« AC ») du PSC 2022 et celles de la LPFP 2021-2025 et de la LPFP 2019-2023 de décembre 2019 (avant la pandémie). La ligne en « gris » présente les résultats en prenant en compte le NI et les mesures nouvelles.

Tableau 2.11 – Comparaison entre le PSC 2022, la LPFP 2021-2025 et la LPFP 2019-2023

En millions d'euros	2021		2022		2023		2024	2025
	Différence entre le PSC 2022 et la							
	LPFP 2021-2025	LPFP 2019-2023	LPFP 2021-2025	LPFP 2019-2023	LPFP 2021-2025	LPFP 2019-2023	LPFP 2021-2025	LPFP 2021-2025
Solde de l'AC	1 045*	76	-395	-1 533	-75	-1 443	-183	-152
Solde de l'AC (NI, MesNouv)	1045	170	287	-523	170	-892	-40	-41
Recettes AC	634	566	492	146	337	-3	437	344
Dépenses AC	-410	490	886	1679	413	1439	621	496

*A la décimale près.

Sources : PSC 2022 ; LPFP 2021-2025 ; LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

Par rapport à la LPFP 2021-2025, en moyenne sur la période 2021-2025, la hausse des dépenses (401 millions d'euros) est légèrement moins élevée que la hausse des recettes (449 millions d'euros) ce qui a pour conséquence une légère hausse du solde de l'administration centrale (+48 millions d'euros). Prenant en compte le NI et les mesures nouvelles, il s'agit d'une hausse du solde de 284 millions d'euros.

Par rapport à la LPFP 2019-2023, en moyenne pour sur la période 2021-2023, la hausse des dépenses (environ 1,2 milliard d'euros) est beaucoup plus élevée que la hausse des recettes (236 millions d'euros) ce qui a pour conséquence une baisse du solde de l'administration centrale (-967 millions d'euros). Prenant en compte le NI et les mesures nouvelles, il s'agit d'une baisse du solde de 415 millions d'euros.

⁵⁶ Eurostat, « Notifications EDP » :

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

2.2.1.2. Administrations locales

Tableau 2.12 – Recettes et Dépenses des administrations locales

Administrations locales	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Variation historique 1996-2020*	Variation annuelle 2021	Variation annuelle 2022	Variation annuelle 2023	Variation annuelle moyenne 2024-2026
	en millions d'euros						Taux de variation (en %)				
Recettes	3 475	3 751	3 914	3 994	4 146	4 331	5,0	7,9	7,9	4,4	3,4
Production marchande	316	322	329	341	351	362	3,8	0,1	1,9	2,3	3,2
Paievements au titre de l'autre production non marchande	190	217	240	260	280	300	4,0	27,8	14,6	10,5	7,7
Impôts sur la production et les importations	69	73	75	75	75	75	4,3	7,9	6,0	2,1	0,0
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	1 024	991	961	911	911	931	4,4	5,0	-3,2	-3,0	-1,1
Autres transferts courants	1 654	1 766	1 903	2 017	2 129	2 254	6,0	13,5	6,8	7,7	5,8
Autres**	223	381	406	389	399	409	5,6	-13,9	71,1	6,5	0,3
Dépenses	3 405	3 553	3 688	3 768	3 892	4 015	5,2	7,1	4,4	3,8	2,9
Consommation intermédiaire	738	777	789	805	818	832	5,4	9,7	5,2	1,6	1,8
Formation de capital fixe	1 121	1 180	1 220	1 210	1 250	1 310	5,7	6,8	5,3	3,4	2,4
Rémunération des salariés	1 232	1 310	1 397	1 479	1 535	1 582	5,5	8,2	6,4	6,6	4,2
Autres***	314	286	282	274	290	291	3,3	-0,7	-8,9	-1,3	1,0

Sources : PSC 2022 ; STATEC ; Calculs CNFP.

* La variation historique est calculée sur la période de 1996 à 2020 en utilisant une moyenne géométrique.

** Autres : Transferts en capital à recevoir, Revenu de la propriété, Cotisations sociales.

*** Autres : Autres impôts sur la production, Revenu de la propriété, Prestations sociales, Autres transferts courants, Transferts en capital à payer.

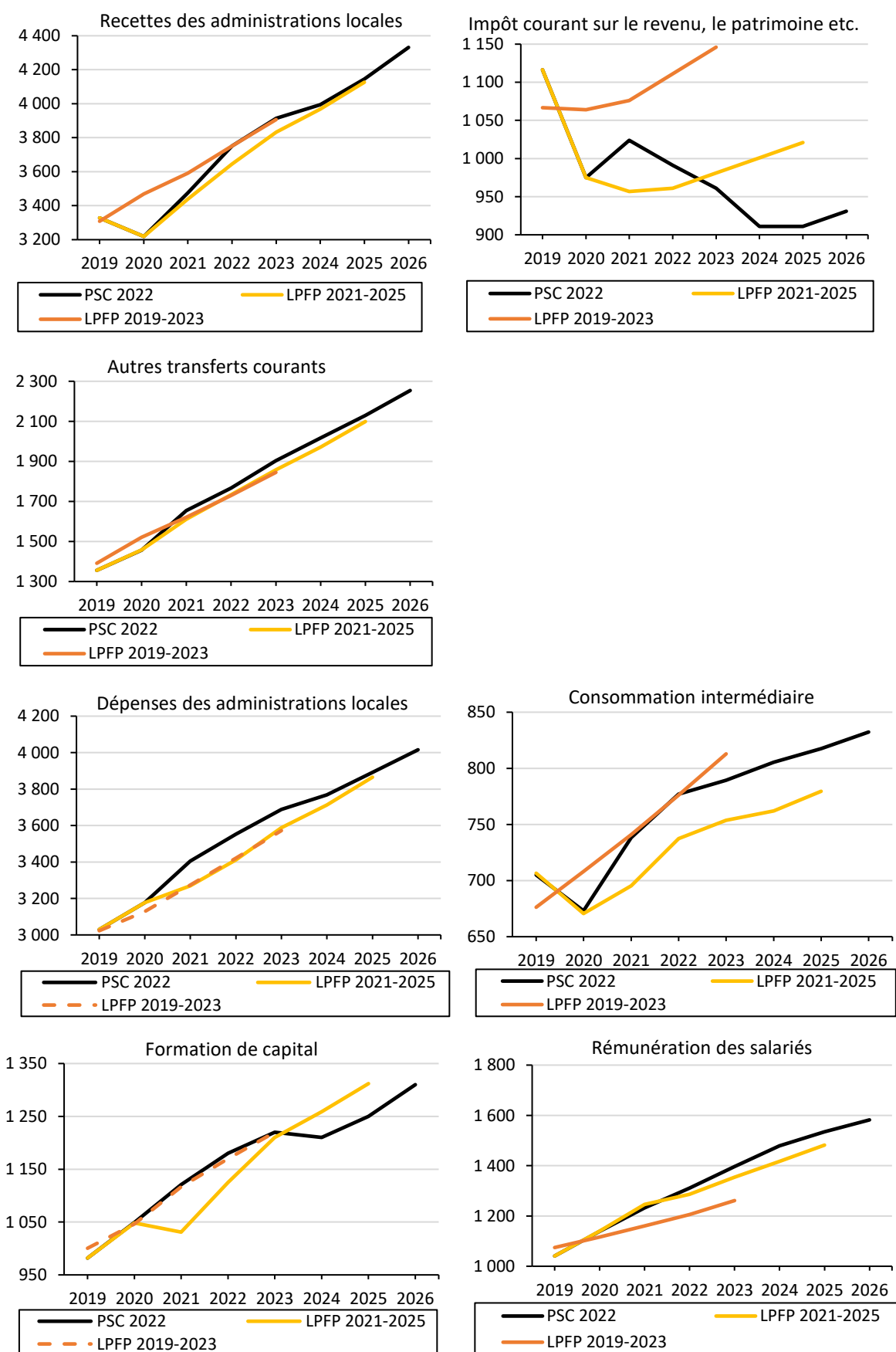
Après la dégradation des recettes des administrations locales **en 2020** due à la crise de la COVID-19 (-3,3% contre un taux historique de +5,0%), les recettes dépasseraient largement le rythme de croissance pré-crise avec une progression de 7,9% **en 2021** et **en 2022**. De l'autre côté, les dépenses augmenteraient de 7,1% en 2021 et uniquement de 4,4% en 2022. En 2023, les recettes croîtraient à un rythme légèrement plus élevé que les dépenses (+4,4% contre +3,8%), ce qui est notamment dû à une augmentation moins rapide des investissements directs (3,4% contre un taux historique de +5,7%) et de la Consommation intermédiaire (+1,6% contre un taux historique de +5,4%).

A moyen terme (2024-2026), le PSC 2022 prévoit un taux de croissance moyen des recettes de +3,4%, basé sur une baisse de la croissance des Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (-1,1%), tout en notant que les Autres transferts courants compensent en partie cette baisse (+5,8%). Néanmoins, les recettes évolueraient légèrement plus rapidement que les dépenses, avec un taux de croissance moyen de +2,9% sur la même période. Les dépenses sont donc projetées augmenter fortement en dessous du niveau historique de +5,2%.

Les graphiques suivants comparent les prévisions (en millions d'euros) des recettes et des dépenses des administrations locales et des principales sous-catégories (les Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. et les Autres transferts courants du côté des recettes et la Consommation intermédiaire, la Rémunération des salariés et la Formation de capital - investissements directs - du côté des dépenses) du PSC 2022 avec celles de la LPFP 2021-2025 et de la LPFP 2019-2023⁵⁷.

⁵⁷ Il a été renoncé de faire une comparaison qui tient compte du NI et des mesures nouvelles, vu leurs impacts relativement limités sur les recettes et les dépenses des administrations locales.

Graphique 2.17 - Comparaison des prévisions des recettes et dépenses (et des principales sous-catégories) des administrations locales



Sources : PSC 2022 ; LPFP 2021-2025 ; LPFP 2019-2023 ; STATEC.

Les graphiques montrent que les prévisions des recettes et des dépenses des administrations locales du PSC 2022 sont généralement plus élevées que celles des LPFP précédentes.

Par rapport à la LPFP 2021-2025, en moyenne sur la période de 2021-2025, il s'agit d'une amélioration des recettes de 53 millions d'euros (dont une augmentation des Autres transferts courants de 39 millions d'euros) et d'une augmentation des dépenses de 92 millions d'euros (dont une augmentation de la Consommation intermédiaire de 40 millions d'euros et des Rémunérations des salariés de 34 millions d'euros), ce qui a pour conséquence une légère baisse du solde des administrations locales (-39 millions d'euros).

Par rapport à la LPFP 2019-2023, en moyenne sur la période de 2021-2023, il s'agit toutefois d'une légère dégradation des recettes de 37 millions d'euros (dont une baisse des Impôts courants sur le revenu et le patrimoine etc. de 119 millions d'euros qui n'est que partiellement compensée par une hausse des Autres transferts courants de 43 millions d'euros) et d'une augmentation des dépenses de 126 millions d'euros (dont une augmentation des Rémunérations des salariés de 104 millions d'euros), ce qui a pour conséquence une baisse du solde (-163 millions d'euros).

Le prochain tableau présente le **solde nominal des administrations locales** qui résulte de la différence entre les recettes et les dépenses de cette dernière.

Tableau 2.13 – Recettes, Dépenses et Solde nominal des administrations locales

En millions d'euros	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Administrations locales (AL)							
Recettes	3 219	3 475	3 751	3 914	3 994	4 146	4 331
Dépenses	3 177	3 405	3 553	3 688	3 768	3 892	4 015
Solde	42	70	198	226	225	254	316
Idem (en % du PIB)	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3

Sources : PSC 2022 ; STATEC.

Le solde des administrations locales atteindra un léger surplus de 70 millions d'euros en 2021. Dès 2022, la situation des administrations locales s'améliorera graduellement pour atteindre un surplus de 316 millions d'euros en fin de la période sous revue.

2.2.1.3. Sécurité sociale

Tableau 2.14 – Recettes et dépenses de la sécurité sociale

Sécurité sociale	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Variation historique 1996-2020*	Variation annuelle 2021	Variation annuelle 2022	Variation annuelle 2023	Variation annuelle moyenne 2024-2026
	en millions d'euros						Taux de variation (en %)				
Recettes	13 581	14 441	15 212	15 952	16 660	17 348	6,5	2,9	6,3	5,3	4,5
Production marchande	206	218	235	249	264	275	9,9	5,9	6,0	7,6	5,4
Paielements au titre de l'autre production non marchande	67	71	76	82	88	104	6,9	6,3	7,0	7,1	10,8
Revenus de la propriété	447	480	494	506	515	522	4,3	6,8	7,4	3,0	1,8
Cotisations sociales	7 521	8 006	8 434	8 866	9 266	9 673	6,5	6,1	6,4	5,3	4,7
Autres transferts courants	5 289	5 585	5 847	6 116	6 371	6 617	6,7	-1,5	5,6	4,7	4,2
Autres**	51	81	126	134	156	158	3,4	-22,5	58,0	54,8	7,9
Dépenses	12 676	13 541	14 467	15 305	16 191	17 106	6,5	2,9	6,8	6,8	5,7
Consommation intermédiaire	432	435	462	477	491	527	6,6	7,3	0,6	6,3	4,4
Formation de capital	97	143	188	189	229	254	5,3	4,5	47,1	31,7	10,5
Rémunération des salariés	860	883	935	977	1 014	1 058	6,5	5,6	2,6	5,8	4,2
Prestations sociales en espèces	8 735	9 318	9 970	10 604	11 207	11 858	6,2	2,1	6,7	7,0	5,9
Prestations sociales en nature	2 065	2 282	2 397	2 529	2 709	2 868	8,5	6,2	10,5	5,0	6,2
Autres transferts courants	370	382	422	444	464	475	4,7	7,8	3,5	10,5	4,0
Autres***	117	98	92	87	77	66	11,5	-31,0	-16,2	-6,2	-10,3

Sources : PSC 2022 ; STATEC ; Calculs CNFP.

* La variation historique est calculée sur la période de 1996 à 2020 en utilisant une moyenne géométrique et elle comprend l'intégration du secteur hospitalier public dans le secteur de la sécurité sociale.

* Autres : Transferts en capital à recevoir, Autres subventions sur la production à recevoir.

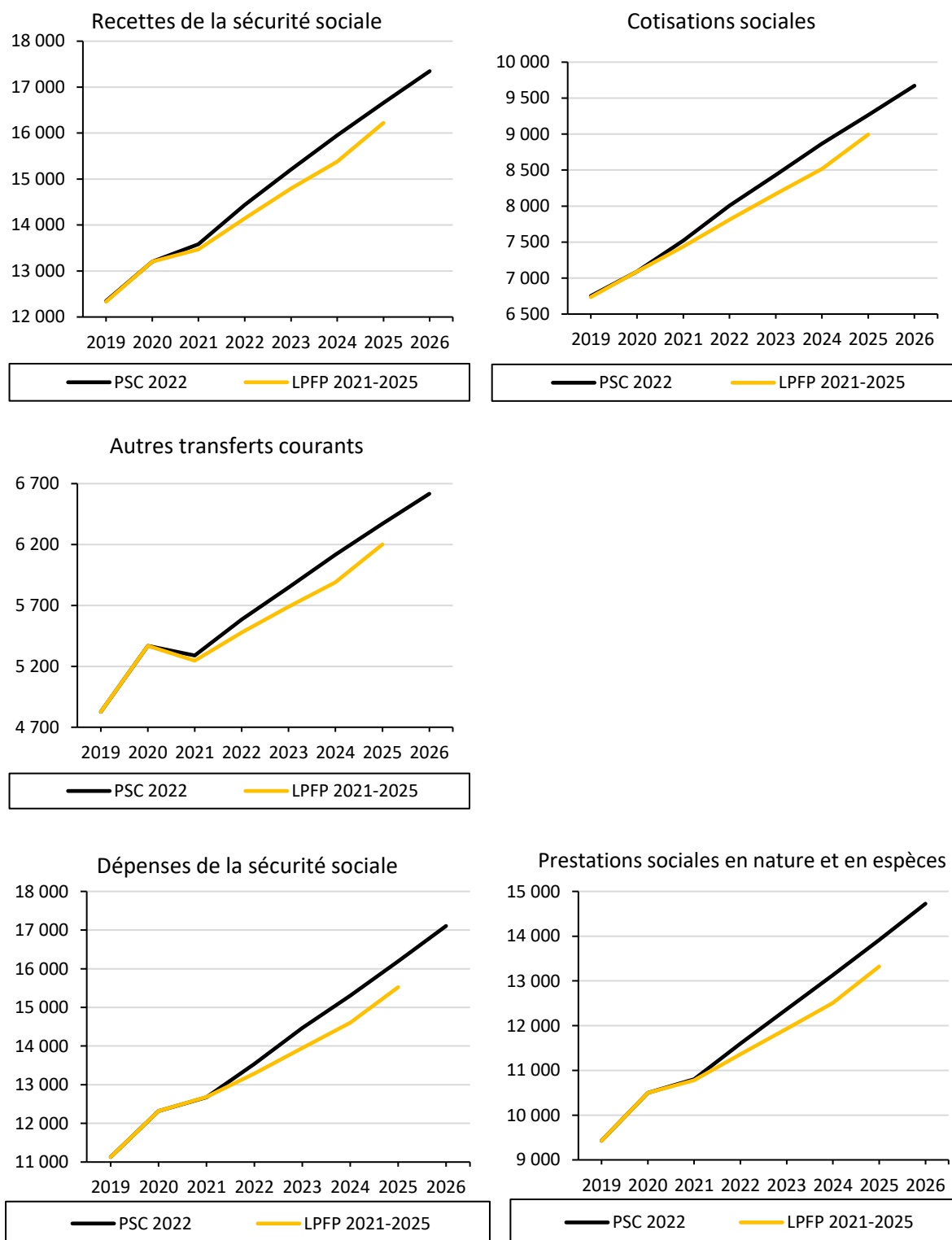
** Autres : Revenus de la propriété, Transferts en capital à payer.

Par rapport à un taux historique de +6,5%, les recettes et les dépenses de la sécurité sociale, augmentent seulement de respectivement 2,9% en 2021, ceci suite à la forte hausse en 2020 (de respectivement 6,9% et 10,7%). **En 2022**, les recettes connaîtraient une progression de +6,3% et les dépenses de +6,8%. **En 2023**, la progression des dépenses resterait au niveau de l'année 2022, alors que celle des recettes serait uniquement de 5,3%. **En moyenne pour les années de 2021 à 2023**, le CNFP note ainsi une progression moins élevée des recettes (+4,8%) que celle des dépenses (+5,5%).

L'évolution à **moyen terme (2024-2026)** des recettes (+4,5%), qui est moins élevée que celle prévue sur la période de 2021 à 2023, se situe donc également en dessous de la progression historique (+6,5%). Les dépenses progressent à moyen terme en moyenne de +5,7%, plus proche de la progression historique. Il se confirmerait ainsi à moyen terme l'enlèvement d'un taux de progression de dépenses dépassant celui des recettes, ce qui n'est pas sans incidence sur l'évolution du solde à moyen terme.

Les graphiques suivants comparent les prévisions (en millions d'euros) des recettes et des dépenses de la sécurité sociale et des principales sous-catégories (les Cotisations sociales et les Autres transferts courants du côté des recettes et les Prestations sociales en nature et en espèce du côté des dépenses) du PSC 2022 avec celles de la LPFP 2021-2025.

Graphique 2.18 - Comparaison des prévisions des recettes et dépenses (et des principales sous-catégories) des administrations locales



Sources : PSC 2022 ; LPFP 2021-2025 ; STATEC.

Le tableau ci-après montre également les différences entre les prévisions des recettes et dépenses (ainsi que les principales sous-catégories) de la sécurité sociale du PSC 2022 avec la LPFP 2021-2025 (lignes en « blanc »). Les lignes en « gris » présentent la même différence en tenant toutefois compte ponctuellement des hypothèses différentes en matière d'échelle mobile ou NI retenues au PSC 2022 par rapport à la LPFP précitée⁵⁸.

Tableau 2.15 - Différence entre les prévisions des recettes et dépenses (et des principales sous-catégories) de la sécurité sociale (PSC 2022 vs LPFP 2021-2025)

En millions d'euros	2021	2022	2023	2024	2025	Moyenne 2021-2025
Différence entre le PSC 2022 et	Recettes de la sécurité sociale					
LPFP 2021-2025	111	298	415	572	438	367
LPFP 2021-2025 (NI)	111	49	-19	-65	-105	-6
Différence entre le PSC 2022 et	Cotisations sociales					
LPFP 2021-2025	85	196	263	351	272	233
LPFP 2021-2025 (NI)*	85	49	7	-25	-49	13
Différence entre le PSC 2022 et	Autres transferts courants					
LPFP 2021-2025	43	107	157	226	170	141
LPFP 2021-2025 (NI)	43	4	-21	-34	-51	-12
Différence entre le PSC 2022 et	Dépenses de la sécurité sociale					
LPFP 2021-2025	-10	251	516	705	669	426
LPFP 2021-2025 (NI)	-10	15	102	93	143	69
Différence entre le PSC 2022 et	Prestations sociales en nature et en espèces					
LPFP 2021-2025	23	238	438	624	594	383
LPFP 2021-2025 (NI)	23	25	64	71	118	60

Sources : PSC 2022 ; LPFP 2021-2025 ; STATEC.

Les graphiques et le tableau montrent que les prévisions des recettes et des dépenses de la sécurité sociale du PSC 2022 sont généralement plus élevées que celles de la LPFP précédente.

Par rapport à la LPFP 2021-2025, en moyenne sur la période de 2021-2025, il s'agit d'une amélioration des recettes de 367 millions d'euros (dont une augmentation des Cotisations sociales de 233 millions d'euros et une augmentation des Autres transferts courants de 141 millions d'euros) et d'une augmentation des dépenses de 426 millions d'euros (dont une augmentation des Prestations sociales de 383 millions d'euros).

Prenant toutefois en compte le NI, on constate une diminution relative des recettes (-6 millions d'euros en moyenne), alors que les dépenses ont augmenté en moyenne de 69 millions d'euros.

⁵⁸ Les mesures nouvelles prévues par l'accord de la Tripartite du 31 mars 2022 ne concernent pas la sécurité sociale, dont les prévisions n'intègrent pas encore les dispositions du projet de loi créant l'échelle mobile des allocations familiales (dossier parlementaire n° 8000 – Paquet de mesures « Solidaritéitspak »).

Pour comparer le PSC 2022 à la LPFP 2019-2023, les recettes et les dépenses du secteur hospitalier ont dû être retirées du PSC 2022 (catégorie comptable autonome avant l'introduction SEC 2010, voir l'explication dans l'encadré 3 ci-après)⁵⁹.

Encadré 3 - Intégration du secteur hospitalier public dans le sous-secteur de la sécurité sociale

L'intégration du secteur hospitalier public dans le sous-secteur de la sécurité sociale est un des nombreux changements (introduits depuis 2010) au niveau du système européen des comptes (« SEC »). Pour rappel, le SEC est le cadre comptable commun pour les pays membres de l'UE, compatible au plan international qui harmonise la comptabilité nationale des Etats membres et en vue de permettre de comparer objectivement les données de ces pays.

Il fixe notamment des règles précises pour déterminer quelles entités appartiennent au secteur public et quelles entités se situent en dehors de son champ d'application⁶⁰.

Sur base du changement des règles SEC intervenues, le secteur hospitalier public a été intégré depuis 2020 dans le sous-secteur de la sécurité sociale et présente dès lors une part élevée dans les comptes de la sécurité sociale. Ainsi que le relevait déjà le CNFP dans son évaluation du PLPFP 2021-2025, l'intégration du secteur hospitalier public dans le sous-secteur de la sécurité sociale à partir d'avril 2020 a impliqué une hausse substantielle notamment des catégories de dépenses Consommation intermédiaire et Rémunération des salariés, vu que ces frais de fonctionnement représentent l'essentiel des frais du secteur hospitalier. De l'autre côté, des dépenses d'un ordre de grandeur bien moins important sont consacrées à la gestion administrative, par les institutions de la sécurité sociale énumérées au Code de la sécurité sociale, des recettes de sécurité sociale et du paiement des prestations de sécurité sociale, etc....

Comme il ressort de l'annexe 2, la répartition sur les différentes classes économiques du SEC (Consommation intermédiaire, Formation brute de capital, Rémunération des salariés) des dépenses des hôpitaux publics assumés par la CNS induit évidemment une diminution sensible de la catégorie Prestations sociales en nature.

D'ailleurs, le CNFP note que la Consommation intermédiaire et la Formation brute de capital fixe des institutions de la sécurité sociale précitées représentent seulement un tiers des mêmes catégories de dépenses du secteur hospitalier public et la Rémunération des salariés représente environ un cinquième. Et, dans le secteur hospitalier public, sont confondues des catégories de personnel de fonction (administratif/opérationnel) et de régimes (fonction publique, convention collective du secteur hospitalier) totalement différentes. Les catégories Consommation intermédiaire et Rémunérations des salariés du secteur hospitalier public sont d'ailleurs plus importante en considérant qu'elles représentent environ la moitié des dépenses afférentes du sous-secteur des administrations locales. En outre, les Prestations en nature résultant de l'intégration du secteur hospitalier public dans le sous-secteur de la sécurité sociale représentent uniquement 70% du total des prestations hors secteur hospitalier.

Enfin, les catégories SEC suscitées du sous-secteur de la sécurité sociale (Consommation intermédiaire, Formation brute de capital fixe, Rémunération des salariés, Prestations sociales en nature) composent un mélange de dépenses ne représentant chacune ni le coût de gestion administrative des institutions de sécurité sociale, ni celui du secteur hospitalier, ni les prestations en nature du sous-secteur. D'ailleurs, la Rémunération des salariés du secteur de la sécurité sociale (composé d'entités complètement différentes quant à leur statut, fonctionnement, missions et financement notamment suite à l'intégration du secteur hospitalier public) présente ainsi 10% du total de celle des administrations publiques.

⁵⁹ Une comparaison entre le PSC 2022 (sans considération des hôpitaux) et la LPFP 2021-2025 (sans considération des hôpitaux) aboutit à des résultats assez semblables à ceux exposés dans le tableau 2.15, car les variations des prévisions du secteur hospitalier public – par ailleurs de solde nul par définition – sont très limitées.

⁶⁰ Un autre élément du SEC 2010, comme la comptabilisation double d'une partie des dépenses de pension des fonctionnaires, paraissent discutables au niveau national. L'analyse de ces éléments ne fait cependant pas partie de cette évaluation.

Le tableau suivant chiffre ainsi la différence (en millions d’euros) entre les prévisions des recettes et dépenses de la sécurité sociale du PSC 2022 sans les hôpitaux publics et celle de la LPFP 2019-2023 (lignes en « blanc »). Les lignes en « gris » présentent la même différence en tenant toutefois compte ponctuellement des hypothèses différentes en matière d’échelle mobile ou NI retenues au PSC 2022 par rapport à la LPFP précitée et en déduisant les recettes et dépenses indiquées comme « mesures nouvelles » dans le PSC 2022 et dans les LPFP 2020-2024 et LPFP 2021-2025 (essentiellement la réindexation des prestations familiales réintroduite en 2021).

Tableau 2.16 – Différence entre les prévisions des recettes et dépenses (et des principales sous-catégories) de la sécurité sociale (PSC 2022 sans les hôpitaux vs LPFP 2019-2023)

En millions d’euros	2021	2022	2023	Moyenne 2021-2023
Différence entre le PSC 2022 (sans les hôpitaux publics) et	Recettes de la sécurité sociale			
LPFP 2019-2023	39	289	342	223
LPFP 2019-2023 (NI, MesNouv)	86	52	53	64
Différence entre le PSC 2022 et	Cotisations sociales			
LPFP 2019-2023	44	182	223	150
LPFP 2019-2023 (NI)	75	52	69	65
Différence entre le PSC 2022 et	Autres transferts courants			
LPFP 2019-2023	34	149	169	117
LPFP 2019-2023 (NI, MesNouv)	50	42	34	42
Différence entre le PSC 2022 et	Dépenses de la sécurité sociale			
LPFP 2019-2023	158	465	612	412
LPFP 2019-2023 (NI, MesNouv)	202	260	356	273
Différence entre le PSC 2022 et	Prestations sociales en nature et en espèces			
LPFP 2019-2023	200	478	632	437
LPFP 2019-2023 (NI, MesNouv)	243	277	379	300

Sources : PSC 2022 ; LPFP 2019-2023 ; STATEC.

Par rapport à la LPFP 2019-2023, en moyenne sur la période de 2021-2023, le tableau montre une amélioration des recettes de 223 millions d’euros (dont une augmentation des Cotisations sociales de 150 millions d’euros et une augmentation des Autres transferts courants de 117 millions d’euros) et une augmentation des dépenses de 412 millions d’euros (dont une augmentation des Prestations sociales de 437 millions d’euros). Prenant toutefois en compte le NI et les mesures nouvelles, il se montre que les recettes ont augmenté en dépit de la crise mais de façon limitée (57 millions d’euros en moyenne), alors que les dépenses ont augmenté sensiblement (265 millions d’euros).

Le prochain tableau présente le **solde de la sécurité sociale** qui résulte de la différence entre les recettes et les dépenses de cette dernière.

Tableau 2.17 – Recettes, dépenses et solde nominal de la sécurité sociale

En millions d'euros	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Sécurité sociale (SS)							
Recettes	13 201	13 581	14 441	15 212	15 952	16 660	17 348
Dépenses	12 322	12 676	13 541	14 467	15 305	16 191	17 106
Solde	880	906	900	745	647	469	242
Idem (en % du PIB)	1,4	1,2	1,2	0,9	0,8	0,5	0,3

Sources : PSC 2022 ; STATEC.

Le solde nominal de la sécurité sociale diminue de manière quasi continue à partir de 2020, de 1,2 milliard d'euros en 2019 à 906 millions d'euros en 2021 et à 242 millions d'euros en 2026. Une telle baisse aurait nécessité des explications complémentaires de la part des auteurs du PSC 2022.

Le tableau suivant présente la différence entre les prévisions du solde de la sécurité sociale du PSC 2022 et celles de la LPFP 2021-2025 et de la LPFP 2019-2023 de décembre 2019 (avant la pandémie).

Tableau 2.18 – Comparaison entre le PSC 2022, la LPFP 2021-2025 et la LPFP 2019-2023

En millions d'euros	2021		2022		2023		2024	2025
	Différence entre le PSC 2022 et la							
	LPFP 2021-2025	LPFP 2019-2023	LPFP 2021-2025	LPFP 2019-2023	LPFP 2021-2025	LPFP 2019-2023	LPFP 2021-2025	LPFP 2021-2025
Solde de la SS	121*	-119	47	-176	-101	-270	-134	-231
Solde de la SS (NI, MesNouv)	121	-116	34	-208	-121	-302	-158	-248
Recettes SS	111	301	298	595	415	709	572	438
Dépenses SS	-10	420	251	770	516	979	705	669

*A la décimale près.

Sources : PSC 2022 ; LPFP 2021-2025 ; LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

Par rapport à la LPFP 2019-2023, en moyenne pour sur la période 2021-2023, il y a une hausse des dépenses (723 millions d'euros) qui surpasse la hausse des recettes (535 millions d'euros) ce qui a pour conséquence une baisse du solde (-188 millions d'euros).

Par rapport à la LPFP 2021-2025, en moyenne sur la période 2021-2025, la hausse des dépenses (426 millions d'euros) surpasse la hausse des recettes (367 millions d'euros) ce qui a pour conséquence une baisse du solde de la sécurité sociale (-60 millions d'euros, respectivement de -74 millions d'euros en prenant en compte le NI et les mesures nouvelles).

Le CNFP note d'ailleurs que la LPFP 2021-2025 a encore prévu un solde de 785 millions d'euros en 2021 (donc 121 millions d'euros moins favorable qu'au PSC 2022) qui diminuerait à 700 millions d'euros en 2025 (donc 231 millions d'euros plus favorable qu'au PSC 2022).

Suivant le PSC 2022 (p.30), « la détérioration de ce solde (de la sécurité sociale) s'explique par une accélération des départs en retraite combinée à un ralentissement du marché de travail. Ainsi, le nombre de pensionnés devrait

progresser en moyenne de 3,9%, tandis que l'emploi ne devrait augmenter que de 2,2%. Les dépenses de pension augmenteraient par conséquent plus rapidement que les cotisations sociales ».

Cette explication appelle toutefois les remarques suivantes :

a) Ainsi que relevé dans la partie 2.1.2. et présenté dans le tableau ci-après, la croissance de l'emploi moyen est du même ordre de grandeur voire légèrement supérieure à celle escomptée dans la LPFP 2021-2025 :

Croissance de l'emploi, en %	2021	2022	2023	2024	2025	Moyenne 2021-2025
PSC 2022	3,1	2,4	2,1	2,2	2,3	2,41
LPFP 2021-2025	2,5	2,5	2,4	2,2	2,2	2,36

b) Le taux de croissance du nombre de pensionnés était encore estimé à 3,8% dans la LPFP 2021-2025, ce qui fait en cumulé sur 5 ans une différence d'environ un demi-point de pourcentage, et explique donc que pour environ 50 à 80 millions d'euros l'accroissement des prestations sociales dans le PSC 2022.

D'autres facteurs devraient ainsi aussi expliquer l'ampleur de la dégradation du solde de la sécurité sociale dans le PSC 2022. Le CNFP note ainsi que, si ramenées au même NI, les Cotisations sociales et les Autres transferts courants sont respectivement d'environ 50 millions d'euros inférieurs dans le PSC 2022 par rapport à la LPFP 2021-2025 pour l'année 2025 (voir tableau 2.15). Cette baisse devrait alors s'expliquer principalement par une croissance inférieure du revenu cotisable moyen du PSC 2022 par rapport à la LPFP 2021-2025, ce qui mériterait aussi une explication.

D'ailleurs, le CNFP note une augmentation des Prestations en espèces sur la période 2022-2025 par rapport à celle prévue dans la LPFP 2021-2025 (d'environ 100 millions d'euros en moyenne en prenant en compte le NI et les mesures nouvelles). Ainsi, dans son *Bilan technique du régime général d'assurance pension* établi en avril 2022 (voir encadré 4), l'Inspection générale de la sécurité sociale (« IGSS ») fournit une explication partielle de l'augmentation des Prestations en espèces de l'assurance pension et donc de la baisse continue du solde de la sécurité sociale. Selon les prévisions, le coefficient de charge, qui compare le nombre moyen de pensions au nombre moyen d'assurés, devrait augmenter de 42% en 2020 à 51% en 2030. L'encadré 4 présente quelques faits saillants issus du *Bilan technique du régime général d'assurance pension* récemment établi par l'IGSS. Le Bilan fournit une analyse de l'évolution des recettes et des dépenses du régime général d'assurance pension à long terme, qui a désormais un rôle primordial dans l'évolution des recettes et dépenses de la sécurité sociale.

Encadré 4 – Bilan technique du régime général d'assurance pension – 2022

L'IGSS doit fournir un bilan technique du régime général d'assurance pension (« Bilan 2022 ») pour chaque période dite « de couverture » (10 ans). Ce bilan, établi en avril 2022, fournit une analyse de l'évolution des recettes et des dépenses du régime général d'assurance pension pendant la période de couverture allant de 2013 à 2022, accompagnée d'une évaluation actuarielle de sa soutenabilité à long terme. Il sert de base, le cas échéant, à la refixation par loi spéciale du taux de cotisation global du régime général d'assurance pension pour la prochaine période de couverture décennale (2023-2032).

Concernant l'analyse actuarielle, le scénario de base⁶¹ est celui présenté dans le Ageing Report 2021⁶² avec une adaptation alignée aux projections de la LPFP 2021-2025 (y compris alors la crise de la COVID-19).

Dans les passages suivants, le CNFP souhaite synthétiser les principaux constats de l'IGSS.

Pour rappel, le financement du régime général de pension est basé sur un système de répartition des charges par période de couverture de dix ans avec constitution obligatoire d'une réserve de compensation supérieure à 1,5 fois le montant des prestations annuelles. Le taux de cotisation global est fixé au début de chaque période de manière à garantir le financement du régime pendant toute la durée de la période. Pour la période 2013 à 2022, le taux a été fixé à 24% et ce taux sera également repris pour la nouvelle période de couverture (2023-2032).

Se situant à 22% en 2020, la prime de répartition pure⁶³ dépasserait le taux de cotisation global de 24% en 2027 et poursuivrait sa trajectoire croissante jusqu'à la fin de la période. La réforme de 2012, dûment considérée dans ces projections, va agir sur plusieurs dispositions avec notamment le changement du taux de modérateur de réajustement – à savoir le degré d'adaptation des prestations de pensions à l'évolution réelle des salaires – supposé passer de 1 à 0,25 (soit une valeur inférieure à 0,5, comme suite à la base légale), et l'annulation de la prime de fin d'année⁶⁴.

Sur base d'un rendement de 2% en termes réels sur la réserve, le solde du régime général d'assurance pension demeurerait stable jusqu'au milieu des années 2020 puis suivrait une trajectoire décroissante et devient déficitaire en 2032.

Se situant à 37,1% du PIB en 2020 (4,8 fois le montant des prestations annuelles), la réserve de compensation serait épuisée en 2047, tandis que le seuil légal de 1,5 fois le montant des prestations annuelles serait dépassé en 2041.

L'IGSS a également établi plusieurs scénarii alternatifs :

- Changement du modérateur de réajustement ;
- Variation du taux de rendement de la réserve ;
- L'hypothèse démographique du STATEC ;
- Formule de pension avant réforme (le CNFP ne profonds pas l'analyse).

	Prime > 24%	Seuil dépassé	Réserve épuisé
Scénario de base (R25 ; 2% rendement, EUROPOP)	2027	2041	2047
Changement du modérateur de réajustement (R)			
R0	2027	2042	2048
R50	2027	2041	2046
Variation du taux de rendement de la réserve			
1%	2027	2039	2045
3%	2027	2043	2048
Scénario STATEC avec changement du modérateur de réajustement			
STATEC R0	2027	2044	2051
STATEC R25	2027	2043	2049
STATEC R50	2027	2042	2048

Source: IGSS.

Aucun des scénarii établis par l'IGSS ne montre une réserve positive au-delà de l'année 2051 (scénario STATEC avec R0) et dans le plus pessimiste des scénarii, la réserve serait épuisée dès 2045 (scénario 1% de rendement de la réserve).

Le CNFP note encore des meilleurs résultats pendant la dernière période de couverture (2013-2022) que ceux prévus au début de cette période : Pour l'année 2020, la prime de répartition pure a été projetée à 25,05%, mais elle n'a finalement

⁶¹ CE, « The 2021 Ageing Report : Underlying Assumption and Projection Methodologies », novembre 2020.

⁶² Le CNFP a décrit la plausibilité et les limites des hypothèses du scénario de base dans le chapitre 2.2 de son « Evaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques » de l'octobre 2021.

⁶³ Définie par l'article 225bis du Code de la sécurité sociale, la prime de répartition pure mesure « le rapport entre les dépenses courantes annuelles et la totalité des salaires, traitements et revenu cotisables à la base des recettes annuelles en cotisations du régime général d'assurance pension ».

⁶⁴ Selon l'article 219bis du Code de la sécurité sociale, « une allocation de fin d'année est allouée aux personnes qui ont droit à une personne au 1^{er} décembre, à condition que le taux de cotisation global visé à l'article 238 ne dépasse pas 24 pour cent ».

atteint que 22,10%. Cet écart est dû à une hausse des recettes en cotisations (+334 millions d'euros) et à une baisse des dépenses courantes (-401 millions d'euros). Le montant de la réserve a été projeté à 30,5% du PIB, alors qu'elle s'élevait à 37,1% du PIB pour l'année 2020⁶⁵.

Au-delà, les projections du Bilan 2022 de l'IGSS appellent aux observations suivantes :

1) Les projections du Bilan 2022 sont comparées à celles du Bilan 2016 et de l'Ageing Report 2018, et non pas à celles de la loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension qui constitue pourtant le point de départ des projections des années 2016, 2018 et 2022.

2) Les projections reposent principalement sur un modérateur de réajustement de 0,25 alors que l'Ageing Report 2018 se basait sur 0,5 (même si les résultats pour des modérateurs de respectivement 0 et 0,25 sont donnés).

De plus, le CNFP constate que les scénarii alternatifs visant à obtenir l'équilibre jusqu'en 2070 reposent sur des mesures unilatérales, c.-à-d. soit sur des hausses des taux de cotisations, soit sur une réduction du taux de majoration des pensions, soit un mélange des deux, et ce sur toute la période sous revue.

Or, si d'une part la réforme ne pouvait évidemment pas fixer les taux de cotisation futurs (dépendant de l'évolution des paramètres non légaux), l'article 238 du CSS précise néanmoins les modalités minimales de refixation du taux en fonction de l'évolution.

En effet, ainsi que le montre la partie 7 de l'exposé des motifs de la réforme de l'assurance pension⁶⁶, si les prévisions financières de la réforme indiquaient bien les résultats avec un modérateur de réajustement de 0,5 (voire de 1), les tableaux et graphiques produits à l'époque matérialisant les effets de la réforme (notamment celui à la fin de l'exposé des motifs indiquant l'évolution de la participation de l'Etat, et partant implicitement le taux de cotisation) reposaient tous a) sur un modérateur ramené à 0 et b) sur une hausse progressive du taux de cotisation (en ligne avec l'évolution de la prime de financement).

A relever également l'observation faite par la CE dans le récent Country Report Luxembourg⁶⁷ suivant laquelle : « *Le rapport entre les pensions et les salaires, relativement élevé (86% en 2019), représente une forte incitation à quitter le marché du travail. Ce rapport explique, tout comme le rôle facilitant des dispositifs de départ à la retraite anticipé, pourquoi l'âge effectif de départ à la retraite est si précoce : de 61,3 ans en moyenne, il correspond à l'une des valeurs les plus faibles de l'UE* », facteur qui peut être une explication particulière à la baisse continue du solde de la sécurité sociale.

⁶⁵ Ce qui donne un écart relatif de 21,5% $[(37,1-30,5)/30,5]$. Par comparaison, le PIB nominal a été projeté à 63 391 millions d'euros pour l'année 2020, alors qu'il s'élevait à 64 221 millions d'euros, c'est-à-dire un écart relatif de +1,3% $[(64\,221-63\,391)/63\,391]$.

⁶⁶ Dossier parlementaire n° 6387, « *Projet de loi portant réforme de l'assurance pension* », partie 7 de l'exposé des motifs, janvier 2012.

⁶⁷ CE, « *2022 Country Report – Luxembourg* », 23 mars 2022.

2.2.2. Solde nominal

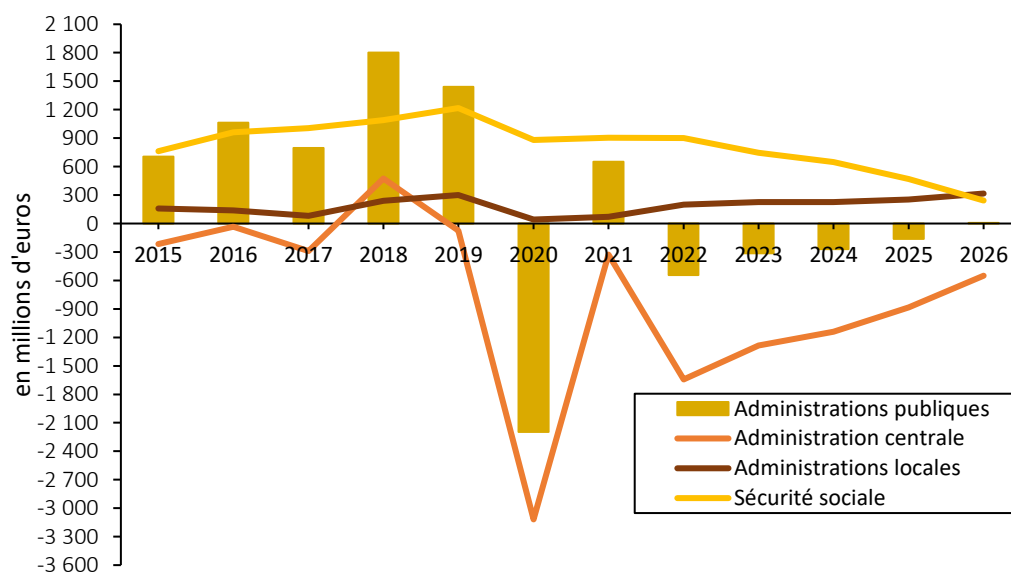
Le solde nominal représente la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires. Le tableau présente le solde nominal de l'administration centrale, des administrations locales et de la sécurité sociale (tel que déjà présenté dans les sous-parties précédentes) ainsi que celui des administrations publiques qui est le résultat des trois sous-secteurs.

Tableau 2.19 – Recettes, Dépenses et Solde nominal par sous-secteur

En millions d'euros	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Administration centrale (AC)							
Recettes	18 999	21 969	22 739	23 752	24 998	26 065	27 279
Dépenses	22 117	22 295	24 380	25 036	26 139	26 949	27 830
Solde	-3 118	-326	-1 641	-1 284	-1 141	-884	-551
Idem (en % du PIB)	-4,9	-0,4	-2,1	-1,6	-1,4	-1,0	-0,6
Administrations locales (AL)							
Recettes	3 219	3 475	3 751	3 914	3 994	4 146	4 331
Dépenses	3 177	3 405	3 553	3 688	3 768	3 892	4 015
Solde	42	70	198	226	225	254	316
Idem (en % du PIB)	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Sécurité sociale (SS)							
Recettes	13 201	13 581	14 441	15 212	15 952	16 660	17 348
Dépenses	12 322	12 676	13 541	14 467	15 305	16 191	17 106
Solde	880	906	900	745	647	469	242
Idem (en % du PIB)	1,4	1,2	1,2	0,9	0,8	0,5	0,3
Administrations publiques (AP)							
Recettes	28 092	31 664	33 037	34 541	36 237	37 766	39 501
Dépenses	30 289	31 015	33 581	34 854	36 506	37 928	39 494
Solde	-2 196	650	-544	-313	-269	-162	7
Idem (en % du PIB)	-3,4	0,9	-0,7	-0,4	-0,3	-0,2	0,0

Sources : PSC 2022 ; STATEC.

Graphique 2.22 – Evolution du solde budgétaire nominal par sous-secteur



Sources : PSC 2022 ; STATEC.

Selon les chiffres du PSC 2022, le solde nominal des administrations publiques se situe à +0,9% du PIB en 2021 (+650 millions d'euros), à -0,7% du PIB en 2022 (-544 millions d'euros) et à -0,4% du PIB en 2023. Dans ce contexte, il convient de relever que les projections budgétaires de la CE sont moins défavorables que celles présentées dans le PSC 2022. En effet, dans son *Spring 2022 Economic Forecast* du 16 mai 2022, la CE prévoit un solde nominal des administrations publiques du Luxembourg de -0,1% du PIB en 2022 et de +0,1% en 2023.

A moyen terme, le solde nominal est estimé s'améliorer lentement en direction d'un solde de +0,00% du PIB en 2026. Cette amélioration s'explique surtout par l'amélioration prévue du solde de l'administration centrale, grâce à une évolution plus positive des recettes (dont notamment des impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.) qui influence également favorablement le sous-secteur des administrations locales. L'amélioration du solde de l'administration centrale est toutefois contrebalancée par une détérioration du solde de la sécurité sociale, tout en notant que cette dernière présente encore un surplus en 2026 (+242 millions d'euros) alors que l'administration centrale présente toujours un déficit (-551 millions d'euros).

Le tableau suivant présente la différence entre les prévisions du solde nominal du PSC 2022 et celles de la LPFP 2021-2025 et de la LPFP 2019-2023 de décembre 2019 (avant la pandémie).

Tableau 2.20 – Comparaison entre le PSC 2022, la LPFP 2021-2025 et la LPFP 2019-2023

En millions d'euros	2021		2022		2023		2024	2025
	Différence entre le PSC 2022 et la							
	LPFP 2021-2025	LPFP 2019-2023	LPFP 2021-2025	LPFP 2019-2023	LPFP 2021-2025	LPFP 2019-2023	LPFP 2021-2025	LPFP 2021-2025
Solde AC*	1 045	76	-395	-1 533	-75	-1 443	-183	-152
Solde AL*	-99	-248	-36	-132	-19	-109	-30	-8
Solde SS*	121	-119	47	-176	-101	-270	-134	-231
Solde des AP*	1 066	-292	-385	-1 841	-195	-1 821	-347	-391
Solde des AP (NI, MesNouv)	1 066	-215	319	-839	37	-1 316	-264	-330
Recettes des AP	795	707	745	451	625	328	770	607
Dépenses des AP	-271	999	1 130	2 292	820	2 150	1 117	999

Sources : PSC 2022 ; LPFP 2021-2025 ; LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

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

Par rapport à la LPFP 2021-2025, il en résulte une amélioration du solde nominal des administrations publiques de 1 066 millions d'euros en 2021, qui est notamment due à une amélioration du solde de l'administration centrale (+1 045 millions d'euros) et de la sécurité sociale (+121 millions d'euros), alors que le solde des administrations locales a diminué (d'environ 100 millions d'euros). L'amélioration du solde des administrations publiques est notamment due à une hausse des recettes de 795 millions d'euros.

Pour 2022 et 2023, on constate une dégradation du solde de respectivement 385 millions d'euros et encore de 195 millions d'euros, qui s'explique en 2022 pour la plus grande partie par une dégradation du solde de l'administration centrale (-395 millions d'euros) et en 2023 par une dégradation du solde de la sécurité sociale (environ 100 millions d'euros). Cette dégradation du solde des administrations publiques est notamment due à une hausse des dépenses qui n'est pas entièrement compensée par la hausse des recettes (suite à l'amélioration

observée en 2021). En effet, les dépenses sont prévues d'augmenter de respectivement 1 130 millions d'euros (2022) et de 820 millions d'euros (2023) par rapport à la LPFP 2021-2025.

Entre 2024 et 2025, le CNFP note également une détérioration de 370 millions d'euros en moyenne. Cette détérioration provient presque de manière égale de la détérioration au niveau de l'administration centrale (168 millions d'euros en moyenne) et au niveau de la sécurité sociale (183 millions d'euros en moyenne). La dégradation du solde des administrations publiques est notamment due à une hausse des dépenses publiques (d'environ 1 060 millions d'euros en moyenne) qui n'est pas entièrement compensée par la hausse des recettes publiques (d'environ 690 millions d'euros en moyenne).

En moyenne sur la période 2021-2025, le CNFP note une dégradation du solde des administrations publiques de 50 millions d'euros. En tenant compte du NI et des mesures nouvelles, il s'agit cependant d'une amélioration de 165 millions d'euros.

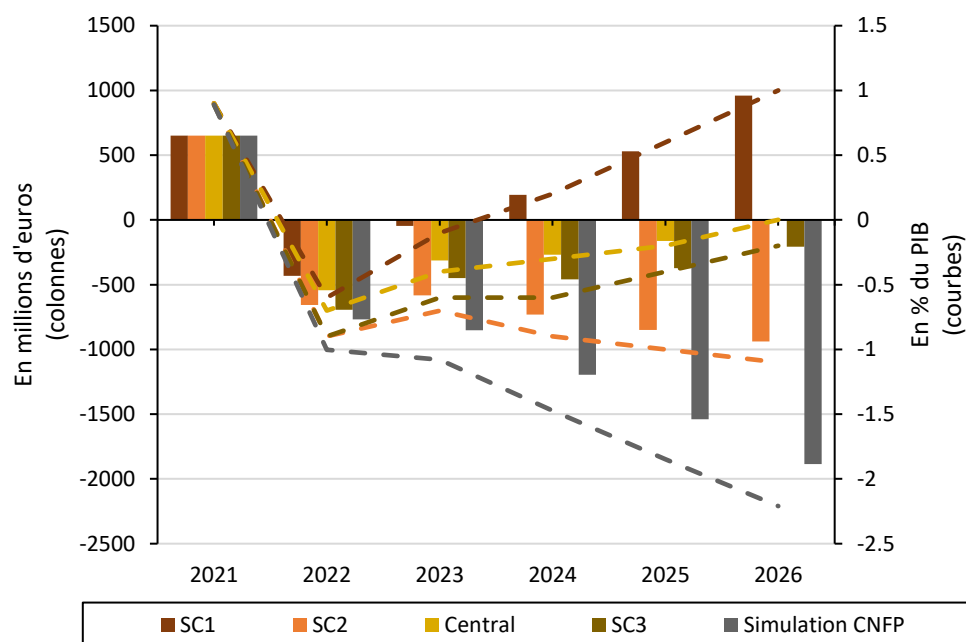
Par rapport à la LPFP 2019-2023, on constate une détérioration de seulement 292 millions d'euros en 2021, alors que la détérioration se situait à environ 3 milliards d'euros en 2020. La détérioration du solde des années 2022 et 2023 d'environ 1,8 milliard d'euros s'explique d'une partie par les nouvelles mesures prises dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie mais aussi par une estimation nettement plus modérée de l'évolution des dépenses à moyen terme lors du dépôt de la LPFP 2019-2023. Le CNFP note d'ailleurs pour ces années une amélioration des recettes de 390 millions d'euros en moyenne. La dégradation du solde en 2022 et 2023 est donc intégralement due à l'augmentation des dépenses, notamment courants.

En moyenne sur la période 2021-2023, le CNFP note une dégradation du solde des administrations publiques de 1 318 millions d'euros. En tenant compte du NI et des mesures nouvelles, il reste une dégradation de 790 millions d'euros.

Le CNFP note que le **PSC 2022 a procédé de nouveau à une analyse de sensibilité**. En raison des incertitudes et notamment de la palette d'incidences de la crise sanitaire et de l'invasion de l'Ukraine par la Russie sur les principaux agrégats macroéconomiques et, partant, sur le budget des administrations publiques, le CNFP note que le scénario favorable (avec une augmentation de la croissance économique de 0,5 point de %) et les deux scénarios défavorables (qui sont caractérisés par un choc permanent de 0,5 point de pourcentage à la croissance économique du Luxembourg respectivement par une augmentation des taux d'intérêt de 50 points de base en 2021) sont empreints d'une certaine prudence. Le CNFP est d'avis que le PSC 2022 aurait pu présenter des analyses de sensibilités avec des chocs plus significatifs et plus proche d'un pire scénario. Le CNFP a dès lors procédé à une simulation d'un scénario défavorable, qui se présente également dans le tableau ci-après, comprenant un choc permanent de 1 point de pourcentage à la croissance économique du Luxembourg (ce qui maintient tout de même encore une croissance nominale positive de 2,7% en moyenne sur la période 2022-2026 au lieu de 4,3% dans le PSC 2022, assez éloignée d'un scénario d'entrée en récession). Le CNFP note, et tel que le montre le graphique ci-après, qu'un choc de seulement 0,5 point de pourcentage sur la croissance économique, tel que présenté au PSC 2022, a déjà un impact significatif sur le solde des administrations publiques et qu'un choc de 1 point de pourcentage aura pour conséquence que les administrations publiques atteindraient un déficit

budgétaire de 2,2% du PIB en 2026 mais respecterait toujours la règle budgétaire complémentaire de base du Traité de Maastricht (déficit public inférieur à 3% du PIB).

Graphique 2.20 – Impact des scénarii sur le solde des administrations publiques



Sources : PSC 2022 ; Simulation CNFP.

Note : SC1 = scénario favorable caractérisé par un choc permanent de +0,5 point de pourcentage à la croissance économique du Luxembourg.

SC2 = scénario défavorable caractérisé par un choc permanent de -0,5 point de pourcentage à la croissance économique du Luxembourg.

SC3 = scénario défavorable caractérisé par une déviation permanente de 50 points de base par rapport à la trajectoire prévue. C'est à noter que ce scénario est dénommé « choc » dans le PSC 2022.

Simulation CNFP = scénario simulé par le CNFP caractérisé par un choc permanent de +1,0 point de pourcentage à la croissance économique du Luxembourg

3. SOLDE STRUCTUREL ET OBJECTIF A MOYEN TERME (OMT)

Dans ce chapitre, le CNFP procède à l'analyse du solde structurel, qui est la résultante des prévisions macroéconomiques et budgétaires du PSC 2022.

Les définitions du solde structurel et de l'OMT peuvent être consultées dans l'**annexe 3**.

3.1. Niveau de l'OMT

Selon la loi du 12 juillet 2014, la situation budgétaire du Luxembourg est considérée être « en équilibre » si l'OMT est respecté en termes structurels, c.-à-d. lorsque le solde structurel des administrations publiques est supérieur ou égal à l'OMT.

Pour les années 2020 à 2022, l'OMT se situe à +0,50% du PIB. Dans le contexte de la COVID-19 et du recours à la clause pour circonstances exceptionnelles pour ces années, il est toutefois rappelé que le solde structurel peut s'écarter de l'OMT sans que le mécanisme de correction ne doive être déclenché en cas d'écart important. Néanmoins, l'analyse de l'évolution du solde structurel permet de mettre en lumière l'ampleur de l'écart des prévisions budgétaires par rapport à l'OMT et ce, en particulier, en considération de la nécessité de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme ; soit l'une des conditions de l'activation de la clause pour circonstances exceptionnelles.

Pour les années 2023 à 2025, le nouvel OMT minimal calculé par la CE se chiffre à 0,00% du PIB et « à l'instar de toutes les fixations réalisées précédemment, le Luxembourg s'aligne à nouveau sur ce minimum et fixe son OMT à 0,00% du PIB pour la période 2023-2025 » (PSC 2022, p.23). L'OMT de 0,00% correspond ainsi à l'estimation préliminaire réalisée par le CNFP dans le cadre de son évaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques en octobre 2021⁶⁸. Le CNFP note d'ailleurs qu'en avril 2022, l'IGSS⁶⁹ a légèrement actualisé les prévisions des dépenses de pension sur la période allant jusqu'à l'année 2070 par rapport à celles présentées dans le *Ageing Report 2021* de la CE de mai 2021 (voir tableau ci-après). Le CNFP note une révision vers le bas des dépenses de pension en 2020 (de 1,2 point de %) contre une légère révision vers le haut en 2070 (de 0,5 point de %). Avec ces nouvelles prévisions qui intègrent le calcul de l'OMT minimal, le CNFP note que l'OMT minimal de 0,00% garde sa pertinence.

Tableau 3.1 – Dépenses pour pensions – Bilan technique et Ageing Report 2021, en % du PIB

Dépenses pour pensions en % du PIB	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Bilan technique, avril 2022	7,6	8,9	10,5	12,4	14,3	15,7
Ageing Report 2021	8,8	9,7	11,0	12,6	14,1	15,2

Sources : IGSS ; AR2021.

⁶⁸ CNFP, « *Évaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques* », octobre 2021.

⁶⁹ IGSS, « *Bilan technique du régime général d'assurance pension – 2022* », avril 2022.

Dans ce contexte, le CNFP rappelle également que la LPFP 2021-2025 votée en décembre 2021 a encore fixé l'OMT à +0,50% du PIB sur cette période, ce qui était à ce moment pleinement conforme aux dispositions légales nationales, en considérant notamment que le nouvel OMT minimal pour la période de 2023 à 2025 n'a été fixé par la CE qu'en avril 2022 et qu'il n'y avait à ce moment pas d'éléments permettant de conclure que l'OMT minimal dépasserait le seuil de +0,50% dans les données du *Ageing Report 2021* de mai 2021.

Ceci dit, le CNFP note que, selon une communication de la part de la CE en date du 23 mai 2022⁷⁰, les règles budgétaires de l'UE resteront suspendues jusqu'à la fin de 2023 pour aider les pays à amortir les retombées économiques de la guerre en Ukraine. En outre, la CE prévoit de fournir des orientations sur d'éventuelles modifications du cadre de gouvernance économique bien avant 2023.

En effet, concernant le débat public sur l'avenir du cadre de gouvernance économique et de surveillance budgétaire, que la CE avait déjà lancé avant l'émergence de la crise sanitaire et qui est censé trouver un accord avant 2023, beaucoup de parties prenantes tendent à recommander l'application de règles plus opérationnelles et faisant moins, voire plus du tout, référence à des ordres de grandeurs non-observables (tels notamment le PIB potentiel), au bénéfice de règles entourant les dépenses publiques – il serait intéressant de voir si ou dans quelle mesure les administrations publiques respectent la règle européenne actuelle sur la variation des dépenses publiques, momentanément applicable en cas de non atteinte de l'OMT – ainsi qu'une règle de dette publique à plus long terme, le tout articulé au sein d'un cycle de surveillance pluriannuel, le régime actuel étant annuel.

Etant membre du *Network of EU Independent Fiscal Institutions* (« Network »), le CNFP est impliqué dans ce débat au niveau européen. Dans ce contexte, le CNFP note qu'en date du 24 septembre 2021, le Network a publié une contribution⁷¹ relative à la révision de la gouvernance budgétaire européenne, dont les points principaux se trouvent dans l'encadré 5 ci-après (en anglais), ainsi que deux prises de positions⁷² en date du 21 février 2022 qui visent à renforcer le rôle des institutions financières indépendantes (tel que le CNFP) dans la gouvernance budgétaire.

Le CNFP rappelle que si un nouveau paquet de règles budgétaires s'établissait, cela engendrerait des réformes législatives non seulement au niveau européen, mais également au niveau national. A cause de cette double procédure législative, les gouvernements nationaux devraient également implémenter ces changements dans les lois nationales respectives (la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, dans le contexte luxembourgeois).

⁷⁰ CE, « 2022 European Semester : Spring Package Communication », 23 mai 2022.

⁷¹ Contribution sous la responsabilité de la direction du Network. Elle ne représente pas les points de vue de chaque institution individuellement.

⁷² Network of EU IFIs, « *Strengthening the role of national IFIs at EU level* » et « *Minimum Standards and Strengthening the Mandates of national IFIs* », 21 février 2022.

Encadré 5 : EU Fiscal and Economic Governance Review - Executive summary of the contribution from the Network of Independent EU Fiscal Institutions

Main messages:

- There is a need to clarify the fiscal governance framework that will be applicable as of 2023, while addressing shortcomings in the existing framework.
- The current EU governance framework suffers from three main interrelated problems: weak compliance, procyclicality and excessive complexity.
- A simple and transparent multi-year approach to enforceable numerical fiscal rules should be prioritised.
- The focus should be narrowed to fewer numerical rules, while detailed implementation should be streamlined.
- The role of national IFIs in supporting sound fiscal policy should be enhanced. National IFIs are well-placed to carry out assessments of fiscal developments and sustainability at national level, taking into account domestic economic conditions.
- There should be an obligation on the EU institutions to take these assessments into account, as an input, when taking decisions on the application of the EU fiscal framework. National IFIs should retain their independence, receive timely access to information and receive an adequate level of resources in order to continue providing the objective and well-founded assessments required.
- The effective functioning of IFIs should therefore be supported by minimum national framework standards in EU Member States. This may require a broadening of national IFI mandates in some cases.
- Fiscal rules should be supported by better data and other information.

3.2. Evolution du solde structurel

Le CNFP compare deux méthodes de calcul différentes du solde structurel : la méthode « STATEC – PSC 2022 » et la méthode « CE ». Le CNFP prend ainsi en considération les données relatives au solde budgétaire nominal contenues dans le PSC 2022 ainsi que les données relatives au PIB réel et au PIB potentiel (pour calculer l'écart de production) déterminées par la CE dans le *Spring Economic Forecast* de mai 2022 et par le STATEC dans le cadre du PSC 2022. Le CNFP renvoie dans ce contexte à sa *Note technique au sujet de la méthode de calcul du PIB potentiel*⁷³ qui explique, entre autres, la différence entre la méthode du STATEC et celle de la CE.

➤ **Méthode « STATEC– PSC 2022 » :**

Tableau 3.2 – Ecart de production et solde structurel– « STATEC – PSC 2022 »

		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIB réel (millions d'euros) (en %)	PR	59 592 -1,8	63 740 7,0	64 647 1,4	66 554 2,9	68 456 2,9	70 233 2,6	72 056 2,6
PIB réel – modifié pour le calcul de l'écart de production (millions d'euros) (en %)	PR*	59 592 -1,8	63 740 7,0	64 647 1,4	66 554 2,9	68 423 2,8	70 378 2,9	72 425 2,9
PIB potentiel (millions d'euros) (en %)	PP	62 632 2,6	64 206 2,5	65 772 2,4	67 325 2,4	68 950 2,4	70 648 2,5	72 425 2,5
→ Ecart de production (en % du PIB potentiel)	$EC = \frac{(PR^* - PP)}{PP}$	-4,9	-0,7	-1,7	-1,1	-0,8	-0,4	0,0
Solde nominal (millions d'euros) (en % du PIB nominal)	SN	-2 196 -3,4	650 0,9	-544 -0,7	-313 -0,4	-269 -0,3	-162 -0,2	7 0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	SN - 0,462*EC	-1,2	1,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0

Source : PSC 2022.

Pour calculer l'écart de production, le PIB réel établi par le STATEC dans le cadre du PSC 2022 pour les années de 2020 à 2023 est utilisé. Ensuite, pour les années 2024 à 2026, les chiffres du PIB réel du STATEC ont été modifiés afin de respecter l'hypothèse d'un écart de production qui converge vers zéro en 2026 (« closure role »), c.-à-d. d'un PIB réel qui converge vers le PIB potentiel tel que déterminé par le STATEC. Le taux de croissance du PIB réel se situerait ainsi à 2,8% en 2024 et à 2,9% en 2025 et en 2026 au lieu de 2,9% pour 2024 et des 2,6% pour 2025 et 2026 dans le PSC 2022. Le CNFP note aussi la cohérence dans la présentation du calcul de l'écart de production, car, suite à la recommandation du CNFP formulée dans son évaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget pour 2022 et du projet de LPFP pour la période 2021 à 2025 de novembre 2021, le tableau expliquant le calcul du solde structurel (PSC 2022, p.28) ayant été complété par des lignes complémentaires pour une meilleure compréhension du calcul réalisé.

⁷³ CNFP, « Note technique au sujet de la méthode de calcul du PIB potentiel », avril 2021.

➤ **Méthode « CE »** (en combinaison avec les données du solde nominal du PSC 2022) :

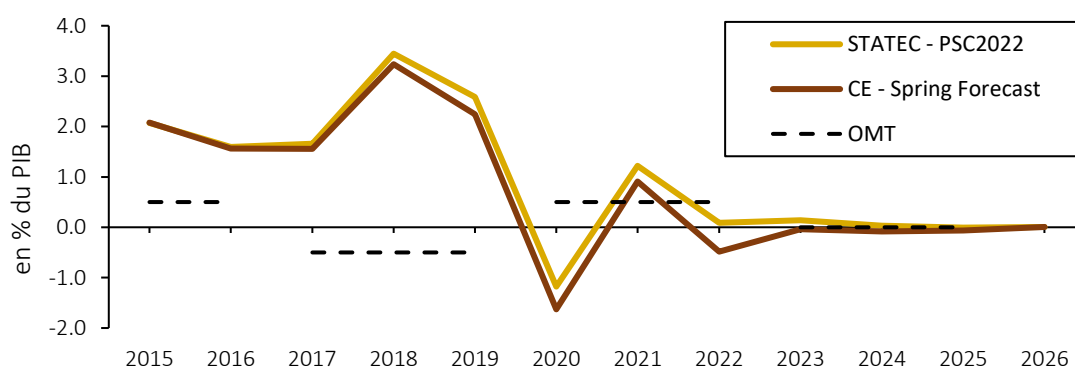
Tableau 3.3 – Ecart de production et solde structurel – « CE »

		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
PIB réel (millions d'euros) (en %)	PR	63 696 -1,8	65 120 6,9	66 858 2,2	68 915 2,7	68 915 3,1	71 171 3,3	73 596 3,4
PIB potentiel (millions d'euros) (en %)	PP	61 995 2,3	63 723 2,8	65 434 2,7	67 370 3,0	69 266 2,8	71 352 3,0	73 596 3,1
→ Ecart de production (en % du PIB potentiel)	$EC = \frac{(PR) - (PP)}{(PP)}$	-3,9	0,0	-0,5	-0,8	-0,5	-0,3	0,0
Solde nominal (millions d'euros) (en % du PIB nominal)	SN	-2 196 -3,4	650 0,9	-544 -0,7	-313 -0,4	-269 -0,3	-162 -0,2	7 0,0
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	SN - 0,462*EC	-1,6	0,9	-0,5	0,0	-0,1	-0,1	0,0

Sources : PSC 2022 ; CE.

Le graphique et le tableau suivants présentent le solde structurel par rapport à l'OMT selon les deux méthodes.

Graphique 3.1 – Evolution du solde structurel des administrations publiques et OMT



Sources : PSC 2022 ; CE ; Calculs CNFP.

Tableau 3.4 – Solde structurel et OMT

Solde structurel (en % du PIB)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
STATEC – PSC 2022 - indiqué dans le PSC 2022 (p.28)	-1,2	+1,2	+0,1	+0,1	0,0	0,0	0,0
CE - calculée à partir des PIB de la CE et du solde nominal du PSC 2022	-1,6	0,9	-0,5	0,0	-0,1	-0,1	0,0
OMT (en % du PIB)	+0,50	+0,50	+0,50	0,00	0,00	0,00	*à définir
Respect de l'OMT	NON	OUI	NON	OUI, à l'exception des années 2024 et 2025 pour la méthode « CE »			
Ecart important⁷⁴	OUI	NON	NON (PSC) OUI (CE)	NON			
Déclenchement du mécanisme de correction	NON Activation de la clause pour circonstances exceptionnelles			NON			

Sources : PSC 2022 ; CE ; Calculs CNFP.

⁷⁴ Article 6 (2) de la loi du 12 juillet 2014 : « Un écart est considéré comme important s'il est supérieur ou égal à 0,5 pour cent du produit intérieur brut aux prix du marché sur une année donnée, ou à 0,25 pour cent du produit intérieur brut en moyenne sur deux années consécutives. ».

Comme déjà constaté dans ses dernières évaluations, à cause de la crise de la COVID-19, l'OMT ne sera pas respecté en 2020 et le solde structurel présente un écart important par rapport à l'OMT. **Toutefois, à partir de l'année 2021**, et indépendamment de la méthode de calcul utilisée (à l'exception de l'année 2022 pour la méthode de la CE⁷⁵), soit l'OMT serait respecté, soit le solde structurel ne présenterait pas un écart important par rapport à l'OMT. Sur toute la période considérée, le solde structurel selon la méthode « STATEC – PSC 2022 » est légèrement plus élevé que celui de la méthode « CE », au vu du scénario macroéconomique plus favorable de la méthode « CE ».

Au final, **le CNFP constate donc que les finances publiques du Luxembourg telles que présentées au PSC 2022 seraient, sur base des projections économiques et macroéconomiques retenues, en ligne avec la règle concernant la conformité du solde structurel à l'OMT.**

Tel que le montre le tableau ci-après, ceci n'est pas le cas pour les autres pays de la zone euro sur la période jusqu'à l'année 2023 (selon le calcul de la CE pour chaque pays du solde structurel⁷⁶ et selon l'OMT applicable sur la période 2020-2022, notons que celui de l'année 2023 n'étant pas officiellement publié par chaque pays membre). Ces éloignements anticipés du solde structurel de l'OMT poseront de nombreux défis et les pays de la zone euro devraient prendre des mesures drastiques pour respecter à nouveau les règles budgétaires, et donc pour absorber les déséquilibres budgétaires et pour garantir des finances publiques saines.

Tableau 3.5 – Solde structurel et OMT (en % du PIB) des pays de la zone euro

	Solde structurel (selon le calcul de la CE)				OMT (2020-2022)
	2020	2021	2022	2023	
Belgique	-5,8	-4,6	-4,5	-4,2	0,00
Allemagne	-2,4	-2,6	-1,8	-1,0	-0,50
Estonie	-3,4	-3,3	-3,8	-3,0	-0,50
Irlande	-2,6	-3,2	-2,0	-0,9	-0,50
Grèce	-4,1	-5,5	-3,0	-0,9	+0,25
Espagne	-4,3	-3,8	-3,5	-4,3	0,00
France	-4,4	-5,3	-4,5	-3,3	-0,40
Italie	-5,2	-6,3	-5,8	-4,8	+0,50
Cyprès	-4,6	-2,1	-0,4	-0,7	0,00
Lettonie	-3,3	-6,9	-6,6	-2,7	-1,00
Lituanie	-7,0	-0,9	-4,0	-1,5	-1,00
Luxembourg	-1,6	+0,9	+0,1	+0,4	+0,50 0,00 (en 2023)
Malte	-6,2	-7,4	-5,2	-4,3	0,00
Pays-Bas	-1,3	-2,0	-3,2	-2,5	-0,50
Autriche	-4,8	-4,4	-3,0	-1,6	-0,50
Portugal	-1,8	-1,3	-1,9	-1,5	0,00
Slovénie	-6,2	-6,1	-5,5	-4,5	-0,25
Slovaquie	-4,5	-5,7	-3,3	-2,6	-1,00
Finlande	-3,7	-2,0	-1,7	-1,4	-0,50
Zone euro	-3,6	-4,0	-3,4	-2,6	-

Source : CE.

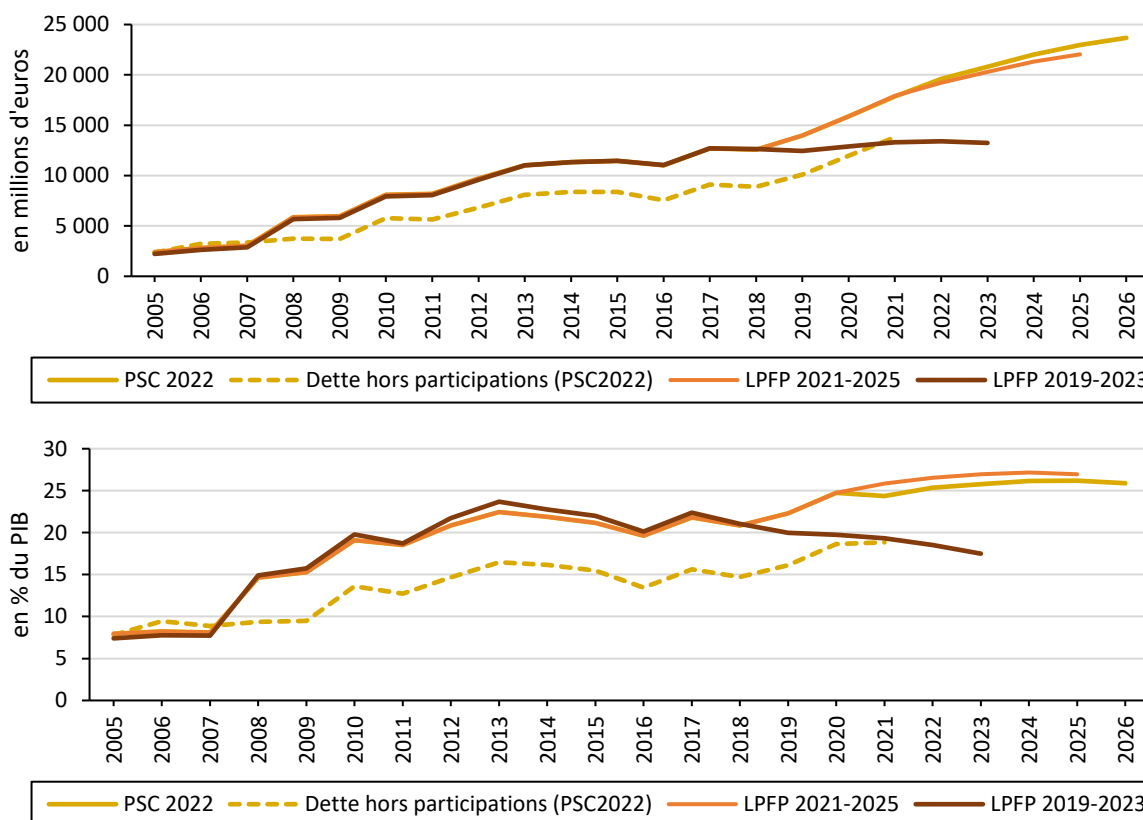
⁷⁵ Le solde nominal budgétaire étant de -0,7%. La CE suppose une croissance réelle en 2022 plus élevée que le PSC 2022 (2,2% au lieu de 1,4%) et une croissance potentielle légèrement plus élevée (2,7% au lieu de 2,5%) ce qui mène à un écart de production moins élevée (-0,5% au lieu de -1,7%) et donc à un solde structurel moins élevé (-0,5% du PIB au lieu de +0,1% du PIB).

⁷⁶ CE, « Spring 2022 Economic Forecast », tableau 40, mai 2022.

4. DETTE PUBLIQUE

Depuis la crise économique et financière de 2008-2009, la dette publique brute du Luxembourg connaît **une nette tendance à l'augmentation**, comme c'est d'ailleurs le cas dans la majorité des Etats membres de la zone euro.

Graphique 4.1 et graphique 4.2 – Dette publique consolidée des administrations publiques



Sources : PSC 2022 ; STATEC ; Notifications EDP, LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

Tel que l'illustrent les graphiques ci-avant, la dette publique du Luxembourg est passée de 8,1% du PIB en 2007 à 22,4% du PIB en 2013 (soit une augmentation de 14,3 points de % du PIB – environ 8 milliards d'euros – dont 6,8 points correspondent à des participations financières⁷⁷). La hausse dans la zone euro s'établit sur cette période cependant à environ 25 points de % du PIB. La dette publique du Luxembourg s'est ensuite quelque peu stabilisée entre 2013 et 2019. Toutefois, le CNFP note la hausse de la dette publique en 2019 par rapport à 2018 (+1,4 milliard d'euros ou 1,4 point de % du PIB) qui est notamment due au refinancement, par l'émission d'une nouvelle dette, d'une obligation venant à échéance⁷⁸. Ensuite, selon les prévisions du PSC 2022, la dette publique poursuit une trajectoire ascendante sur la période de 2020 à 2023, soit une augmentation de 3,5 points de % du PIB (environ 6,8 milliards d'euros) par rapport à une augmentation de 7,0 points de % du PIB sur la période de 2020

⁷⁷ Tel que notamment l'injection de capital de 2,4 milliards d'euros et la prise de participation dans BNP Paribas.

⁷⁸ Tel que précisé dans l'évaluation de novembre 2019 « le 6 novembre 2019, le Ministère des Finances a ouvert la souscription de livre d'un emprunt luxembourgeois obligatoire de 1,7 milliard d'euros à un taux d'intérêt négatif (à -0,247%). L'opération refinancera à un meilleur taux d'intérêt la précédente obligation de 2 milliards d'euros (échéance en mai 2020), avec le résidu étant couvert par les avoirs en trésorerie. Entre octobre 2019 et mai 2020, la dette publique sera donc réduite de 500 millions d'euros (par le remboursement de 200 millions d'euros du « Sukuk » et par le remboursement de 300 millions d'euros de « l'emprunt de 2 milliards d'euros »).

à 2023 pour la zone euro. L'augmentation de la dette en relation avec la crise financière semble jusqu'à présent donc plus élevée que celle estimée suite à la pandémie de la COVID-19 et de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ceci au Luxembourg comme dans les autres Etats membres de la zone euro. Toutefois, en comparaison avec la trajectoire de la dette prévue dans la LPFP 2019-2023 (établie avant la crise), qui a été estimée diminuer pour se situer à 17,5% du PIB en 2023, la dette publique du Luxembourg est estimée augmenter de 8,3 points de % du PIB en 2023 (environ 7,5 milliards d'euros).

En détail, la dette publique consolidée des administrations publiques se chiffre à 17 856 millions d'euros (soit à 24,4% du PIB) **en 2021** et à 19 598 millions d'euros (soit à 25,4% du PIB) **en 2022**. Comme annoncé dans le discours de la Ministre des Finances le 27 avril, la Trésorerie de l'Etat a émis un emprunt de 2,5 milliards d'euros en date du 18 mai 2022. Cet emprunt a comme objectif d'« étoffer son coussin de liquidités dans le contexte de la dégradation de la situation macroéconomique et des mesures prévues par l'accord tripartite du 31 mars 2022 »⁷⁹.

En 2023, la dette brute des administrations publiques est supposée s'élever à 20 804 millions d'euros, soit 25,8% du PIB. Le CNFP note que la dette était encore supposée s'élever à 20 315 en 2023 suivant la LPFP 2021-2025. Ceci correspondait toutefois encore à un taux d'endettement de 27,0% du PIB, au vu des estimations plus pessimistes de la LPFP 2021-2025 relatives à la croissance économique et au marché du travail.

La dette brute devrait poursuivre une trajectoire ascendante en valeur absolue **à moyen terme**. En 2026, la dette publique est supposée s'élever à 23 679 millions d'euros, soit 25,9% du PIB. En termes de % du PIB, la dette publique se stabiliserait ainsi au niveau de l'année 2023.

Grâce à la notation de crédit « AAA » du Luxembourg auprès des principales agences de notation de crédit et aux taux d'intérêt historiquement faibles, concomitant avec une perspective stable, la charge d'intérêt est supposée poursuivre sa tendance à la baisse. Le coût lié au service de la dette publique s'élevait à 245 millions d'euros en 2013 et à 116 millions d'euros en 2021. La charge d'intérêt est supposée atteindre un montant de 229 millions d'euros en fin de période (2026), ce qui correspond à 0,3% du PIB.

Tel que le précise également le PSC 2022 (p.35), il faut noter « *que l'évolution ascendante de la dette publique est à remettre en perspective, dans la mesure où le Luxembourg détient en parallèle des actifs financiers à hauteur d'environ 48% du PIB. Avec des fonds à hauteur de 37% du PIB au 31 décembre 2021, la réserve du Fonds de compensation à elle seule se situe déjà à un niveau supérieur à la dette publique. S'y ajoutent les participations de l'Etat luxembourgeois dans des entités commerciales et non commerciales d'une valeur estimée à environ 10% du PIB ainsi que les avoirs du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg qui se chiffrent désormais à environ 0,8% du PIB et qui servent d'épargne aux générations futures* ».

Le CNFP note également avec satisfaction que le Ministère de la Finance a ajouté la date de l'émission et le montant initial dans la liste des emprunts obligataires sur le site web de la Trésorerie de l'Etat (« te.public.lu »), des caractéristiques importantes pour se faire une idée de la structure de la dette.

⁷⁹ Ministère des Finances, « La Trésorerie de l'Etat a émis un emprunt de 2,5 milliards d'euros », communiqué de presse, 18 mai 2022.

5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans son évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires du PSC 2022, qui sont entourées de nombreuses incertitudes liées notamment aux contrevents socio-économiques entraînés par l'invasion de l'Ukraine par la Russie et à l'évolution sanitaire autour de la COVID-19, **le CNFP prend note du recours par le Gouvernement à la clause « pour circonstances exceptionnelles »** prévue à l'article 6, paragraphe 1, de la loi du 12 juillet 2014, ceci **pour les exercices budgétaires des années 2020 à 2022**. Le Gouvernement n'est donc pas tenu de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») de +0,50% du PIB. Il s'ensuit par ailleurs que le mécanisme de correction appliqué en temps normaux en cas d'écart dit « important » du solde structurel par rapport à l'OMT n'aura pas lieu d'être déclenché pour ces années.

La désactivation de la clause dérogatoire générale était initialement prévue pour 2023. Toutefois, selon une communication en date du 23 mai 2022⁸⁰, la CE invite le Conseil européen d'endosser sa conclusion de suspendre les règles budgétaires également en 2023 pour aider les pays à amortir les retombées économiques et sociales de la guerre en Ukraine. Toutes choses égales par ailleurs, le respect de l'OMT serait ainsi d'application pour la période 2024-2026 seulement. En l'absence de la décision formelle de la CE et du Conseil européen de suspendre les règles budgétaires pour l'année 2023 lors du dépôt du PSC 2022, le CNFP note que le **Gouvernement s'est référé au cadre légal actuel et fixe l'OMT à 0,00% du PIB sur la période de 2023 à 2025** (en s'alignant sur l'OMT minimal calculé par la CE) **et le respecte selon les prévisions du PSC 2022**. Dans ce contexte, il faut toutefois mentionner que la CE a annoncé de fournir des orientations sur d'éventuelles modifications du cadre de gouvernance économique en vue de dégager un large consensus sur la voie à suivre avant 2023. En effet, il n'est pas à exclure que les nouvelles règles budgétaires tournent moins autour des ordres de grandeurs non-observables, comme notamment le PIB potentiel. Des règles entourant l'évolution des dépenses publiques ainsi qu'une règle de dette publique à plus long terme pourraient ainsi gagner en importance.

Concernant les prévisions macroéconomiques, le CNFP estime que celles-ci **n'appellent pas d'objection particulière si on les évalue sur base des informations disponibles lors de l'établissement du PSC 2022**, mais risquent de se révéler dépassées par les informations et événements postérieurs.

L'économie luxembourgeoise a enregistré une croissance économique à hauteur de 6,9% en 2021 et la reprise économique était donc plus forte qu'encore estimée dans la LPFP 2021-2025 (+0,9 point de pourcentage). Même si le redressement économique devrait *a priori* encore se poursuivre en 2022 notamment dans les branches économiques les plus touchées par les effets de la crise sanitaire, le climat économique incertain actuel pèse lourdement sur l'évolution économique du Luxembourg. Ainsi, la croissance économique pour 2022 est revue substantiellement à la baisse de 3,5% (LPFP 2021-2025) à 1,4% (PSC 2022), ce qui est inférieur à la croissance prévue pour la zone euro (3,0% selon le PSC 2022). A noter toutefois, que la CE prévoit dans ses prévisions économiques publiées en mai de l'année courante une évolution conjoncturelle quelque peu plus favorable pour le Luxembourg (2,2%) et moins favorable pour la zone euro (2,7%) que le PSC 2022. Outre une éventuelle surestimation de la croissance économique au niveau de la zone euro par le PSC 2022, la moindre résilience de

⁸⁰ CE, « 2022 European Semester : Spring Package Communication », 23 mai 2022.

certaines branches économiques, et le cas échéant notamment du secteur financier, face aux contrevents économiques engendrés par l'invasion de l'Ukraine par la Russie pourrait peser sur la croissance de l'économie luxembourgeoise. Les marchés financiers ont en effet réagi sensiblement aux incertitudes qui entourent l'issue de la guerre en Ukraine et aux décisions de politique monétaire prises par les principales banques centrales. A cela s'ajoute le contexte d'une inflation plus élevée et plus durable (5,2% en 2022 selon le PSC 2022, contre 1,7% encore estimé par la LPFP 2021-2025), alimentée dans une large mesure par une flambée des prix sur les marchés de l'énergie et des produits agricoles engendrée par la guerre en Ukraine, qui risque de freiner la consommation, la production et l'investissement ainsi que d'augmenter les coûts salariaux. En dépit de ces défis, la croissance économique réelle du Luxembourg est supposée atteindre 2,9% en 2023.

A moyen terme (2024-2026), la croissance économique du Luxembourg devrait osciller autour de 2,7% en moyenne selon le PSC 2022 et resterait donc proche du taux historique de 3,1% (1996-2020).

Concernant les prévisions budgétaires du PSC 2022, le solde nominal (c.-à-d. la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires) des administrations publiques baisse de +0,9% du PIB en 2021 (650 millions d'euros) à -0,7% du PIB en 2022 (-544 millions d'euros) et à -0,4% du PIB en 2023, se présentant ainsi moins favorablement que ceux présentés par la CE en mai (-0,1% du PIB en 2022 et +0,1% du PIB en 2023). A moyen terme, le solde nominal s'améliorerait lentement en direction d'un solde équilibré de +0,0% du PIB en 2026. Alors qu'une légère amélioration se montre au niveau du solde de l'administration centrale (qui présente d'ailleurs toujours un déficit de 551 millions d'euros en 2026), le CNFP note une forte détérioration au niveau du solde de la sécurité sociale qui n'est pas sans interpeler notamment dans le contexte de la soutenabilité à long terme des finances publiques. En effet, la sécurité sociale présenterait un surplus d'uniquement 242 millions d'euros en 2026 contre encore 1,2 milliard en 2019.

En ce qui concerne plus particulièrement le rythme de progression des recettes et des dépenses budgétaires (qui est prévu plus faible (recettes) et plus élevé (dépenses) en 2020 et 2022 suite à la crise de la COVID-19 et de l'invasion de l'Ukraine par la Russie), le CNFP note un retour à une situation plus « normale » à partir de 2023. Entre 2024 et 2026, l'évolution des recettes budgétaires (+4,6%) est prévue de dépasser celle des dépenses budgétaires (+4,3%), ceci toutefois à des taux de croissance fortement inférieurs à l'évolution historique (de respectivement +5,9% et +6,5%).

Par rapport à la LPFP 2021-2025, votée fin 2021, le CNFP observe une amélioration du solde nominal des administrations publiques de 1 066 millions d'euros en 2021 (notamment due à une hausse des recettes de 795 millions d'euros) suivie d'une dégradation du solde de respectivement 385 millions d'euros et 195 millions d'euros en 2022 et en 2023 (notamment due à une hausse des dépenses d'environ 1 milliard d'euros en moyenne qui est partiellement due à l'invasion de l'Ukraine par la Russie et qui n'est pas entièrement compensée par la hausse des recettes due à l'effet de base 2021). Entre 2024 et 2025, le CNFP note également une détérioration du solde de 370 millions d'euros en moyenne, provenant presque de manière égale de la détérioration au niveau de l'administration centrale (168 millions d'euros en moyenne) et de la sécurité sociale (183 millions d'euros) et uniquement du côté des dépenses publiques (d'environ 1 060 millions d'euros en moyenne) qui n'est pas compensé par une hausse des recettes (689 millions d'euros en moyenne). En moyenne sur la période 2021-2025,

le CNFP note une dégradation du solde des administrations publiques de 50 millions d'euros. En tenant compte des hypothèses plus élevées en matière d'échelle mobile ou de nombre d'indice (« NI ») retenues au PSC 2022 par rapport à la LPFP précitée et des mesures nouvelles dans le PSC 2022 (tel que notamment celles décidées dans le cadre des paquets de mesures « Energiedesch » et « Solidaritéitspak »), il s'agit cependant d'une dégradation de 165 millions d'euros.

Par rapport à la LPFP 2019-2023, établie en amont de la crise sanitaire, il résulte une détérioration de seulement 292 millions d'euros en 2021, alors que la détérioration se situaient à environ 3 milliards d'euros en 2020. La détérioration du solde des années 2022 et 2023 d'environ 1,8 milliard d'euros est intégralement due à une augmentation des dépenses, en notant une amélioration des recettes de 390 millions d'euros en moyenne pour ces années. La détérioration s'explique d'une partie par les nouvelles mesures prises dont notamment celles dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, mais essentiellement par une estimation nettement plus modérée des dépenses, notamment courantes, à moyen terme lors du dépôt de la LPFP 2019-2023. En effet, en tenant compte du NI et des mesures nouvelles, l'augmentation des dépenses se situe toujours à environ 1,1 milliard d'euros en moyenne pour les années 2022 et 2023.

Concernant la dette publique, qui connaît une nette tendance générale à la hausse depuis la crise économique et financière de 2008-2009, celle-ci devrait poursuivre une trajectoire ascendante en valeur absolue à moyen terme. Toutefois, l'objectif de maintenir l'endettement en-dessous de 30% du PIB comme prévu au programme gouvernemental de 2018 serait atteint (23 679 millions d'euros, soit 25,9% du PIB). A noter que l'augmentation de la dette observée lors de la crise financière de 2008-2009 est jusqu'à présent plus élevée (augmentation de 14,3 points de % du PIB ou d'environ 8 milliards d'euros entre 2007 et 2013) que celle estimée suite à la pandémie de la COVID-19 et de l'invasion de l'Ukraine par la Russie (augmentation de 3,5 points de % du PIB ou d'environ 6,8 milliards d'euros pour 2020-2023). Toutefois, pour l'année 2023, la dette est estimée augmenter d'environ 8 points de % du PIB (environ 7,5 milliards d'euros) en comparaison avec la trajectoire de la dette prévue dans la LPFP 2019-2023 (établie avant la crise).

Dans son évaluation du PSC 2022, **le CNFP n'émet pas de recommandation principale (liée au respect de l'OMT)**, notamment au vu de **l'invocation de la clause pour circonstances exceptionnelles sur le plan national pour les années 2020-2022** (qui permet au Gouvernement de s'écarter de l'OMT, sans que le mécanisme de correction appliqué en temps normaux en cas d'écart dit « important » du solde structurel par rapport à l'OMT n'aura lieu d'être déclenché pour ces années) - invocation en ligne avec celle de la « clause dérogatoire générale » au niveau européen, qui est même prévue pour 2023 -, et au vu de la **conformité sur le plan national de la trajectoire du solde structurel par rapport à l'OMT de 0,00% du PIB pour les années 2023-2025**.

Néanmoins, **le CNFP formule 2 recommandations:**

- 1) La réédition de l'Annexe nationale accompagnant le PSC** (qui était encore publiée avec le PSC 2017 et le PSC 2018⁸¹ mais ni avec le PSC 2019 – qui reflétait la LPFP 2018-2022 décalée –, ni avec le

⁸¹ Annexe à la 19e actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2018-2022 : <https://budget.public.lu/dam-assets/lb/budget2018/links-dokumenter/avril/2-annexe-nationale-psc-2018-19-04-2018.pdf>

PSC 2020 et le PSC 2021 à cause des contraintes et incertitudes liées particulièrement à la COVID-19).

Une telle Annexe nationale, le cas échéant adaptée et d'envergure éventuellement plus limitée, devrait comme cela était le cas pour les dernières publications, nécessairement comporter l'évolution des sous-catégories majeures des impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. (c.-à-d. les impôts sur le revenu des personnes physiques ou des ménages (en ajoutant, vu l'importance croissante prise depuis l'année 2019, indication du total et des principaux crédits d'impôts), les impôts sur le revenu ou les bénéfices des sociétés et les autres impôts courants). De même les sous-catégories majeures des impôts sur la production et les importations (c.-à-d. les taxes du type TVA, les droits d'accise, la taxe d'abonnement et les autres impôts sur la production) devraient être indiquées pour comprendre l'évolution des recettes des administrations publiques.

2) 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 PLPFP que les PSC (à intégrer pour ces derniers dans l'Annexe nationale réadaptée), ceci pour des raisons exprimées dans l'encadré 3 de la présente évaluation.

Annexe 1 – Liste des acronymes

AIE	Agence internationale de l'énergie
AR	The Ageing Report
Bilan 2022	Bilan technique du régime général d'assurance pension - 2022
CE	Commission européenne
CNFP	Conseil national des finances publiques
CSSF	Commission de Surveillance du Secteur Financier
EUROSTAT	European Statistical Office
FFR	Facilité pour la reprise et la résilience
FDGC	Fonds de dotation globale des communes
FMI	Fonds monétaire international
ICC	Impôt commercial communal
IGSS	Inspection générale de la sécurité sociale
IPC	Indice des prix à la consommation
IPCN	Indice des prix à la consommation national (taux d'inflation)
IPP	Indice de prix à la production
IRC	Impôt sur le revenu des collectivités
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
Loi du 12 juillet 2014	Loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques
LPFP	Loi de programmation financière pluriannuelle
MesNouv	Mesures nouvelles
Network	Network of EU Independent Fiscal Institutions
NI	Nombre d'indice
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMT	Objectif budgétaire à moyen terme
ONUAA	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
PB	Projet de budget
PIB	Produit intérieur brut
PLPFP	Projet de loi de programmation financière pluriannuelle
PSC	Programme de stabilité et de croissance
SEC	Système européen des comptes nationaux et régionaux
STATEC	Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché du Luxembourg
UE	Union européenne

Annexe 2 – Intégration du secteur hospitalier public dans le sous-secteur de la sécurité sociale

2023	Sécurité sociale traditionnelle (sans les hôpitaux publics)	Hôpitaux publics	Transferts courants de la CNS	PSC 2022
En millions d'euros (part relative)	(a)	(b)	(c)	(d)=(a)+(b)-(c)
Recettes	14 845 (97%)	1 269 (9%)	902 (6%)	15 212
Production marchande	50 (21%)	185 (79%)		235
Païement au titre de l'autre production non marchande	0	76 (100%)		76
Revenu de la propriété	494 (100%)	0		494
Cotisations sociales	8 434 (100%)	0		8 434
Autres transferts courants	5 842 (100%)	907 (15%)	902 (15%)	5 847
Transferts en capital à recevoir	25 (20%)	101 (80%)		126
Dépenses	14 100 (97%)	1 269 (9%)	902 (6%)	14 467
Consommation intermédiaire	117 (25%)	346 (75%)		462
Formation de capital	40 (21%)	148 (79%)		188
Rémunération des salariés	168 (18%)	767 (82%)		935
Prestations sociales en espèces	9 970 (100%)	0		9 970
Prestations sociales en nature	3 648 (152%)	0	1 251** (52%)	2 397
Autres transferts courants	64 (15%)	9 (2%)	-349** (-83%)	422
Autres*	92 (100%)	0		92

Sources : PSC 2022 ; Calculs CNFP.

* Autres : Revenus de la propriété, Transferts en capital à payer, Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits.

**Les transferts courants reçus par les hôpitaux représentent pour l'essentiel (902 millions d'euros) des transferts reçus de la CNS qui constituent la différence entre le total des prestations sociales en nature correspondant au secteur hospitalier (1 251 millions d'euros) et la contrepartie en transferts (349 millions d'euros) aux hôpitaux non inclus dans le sous-secteur des hôpitaux (publics), donc les hôpitaux privés.

Annexe 3 – Définition du solde structurel et de l'OMT

Concernant le solde structurel, ce dernier représente le solde budgétaire nominal des administrations publiques (voir sous-chapitre 3.2.), corrigé des effets liés aux fluctuations de la conjoncture économique et des mesures ponctuelles et temporaires. La formule de calcul s'écrit de la façon suivante :

$$\text{Solde structurel} = \text{Solde nominal} - 0,462 \times \text{Ecart de production} \pm \text{mesures ponctuelles}$$

où Solde nominal = Recettes publiques – Dépenses publiques ;

$$\text{Ecart de production} = \frac{\text{PIB réel} - \text{PIB potentiel}}{\text{PIB potentiel}}.$$

Les « fluctuations budgétaires dues à la conjoncture » sont calculées par le produit « 0,462 * Ecart de production » susmentionné. Le facteur « 0,462 » représente la réactivité du solde budgétaire par rapport aux variations cycliques. Ces dernières sont représentées par « l'écart de production » qui mesure l'écart entre le PIB réel et le PIB potentiel. Le PIB potentiel est défini comme le niveau de production maximale d'une économie lorsque l'ensemble des facteurs de production « travail » et « capital » sont mobilisés de façon optimale sans faire apparaître de tensions inflationnistes.

La notion de l'objectif budgétaire à moyen terme repose sur des dispositions du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance qui dispose à l'article 2bis du règlement (CE) no. 1466/97 que « *les OMT garantissent la soutenabilité des finances publiques ou une progression vers leur soutenabilité* ». L'OMT doit être d'autant plus ambitieux que la dette publique est supérieure à la valeur de référence du Traité de Maastricht (60% du PIB) et que le coût actualisé du vieillissement est important, obligeant ainsi les États membres à financer un tiers de ce coût. Ainsi, les États membres dont les finances publiques ne sont pas soutenables devraient soit améliorer leur situation budgétaire actuelle pour réduire la dette publique, soit mettre en œuvre des réformes réduisant la hausse future des dépenses liées au vieillissement, en particulier des réformes du système de retraite.

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 CE. Le Gouvernement luxembourgeois a fixé le niveau de l'OMT pour la période 2023-2025 à 0,0% dans le cadre du PSC 2022, en s'alignant sur le niveau minimal déterminé par la CE.