cnfp conseil national des finances publiques luxembourg

10 juin 2024

CONSTAT AU SUJET DU PROGRAMME DE STABILITE ET DE CROISSANCE POUR LA PERIODE 2024 A 2027

Le Conseil national des finances publiques (« CNFP ») présente ci-après son constat au sujet du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2024 à 2027 (« PSC 2024 »)[1], publié en date du 26 avril 2024, 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 n'a pas procédé à l'élaboration et à la publication d'une évaluation des finances publiques sous sa forme habituelle étant donné que le PSC 2024 reprend à l'identique les chiffres du projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2024 (« PB 2024 ») ainsi que du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2023 à 2027 (« PLPFP 2023-2027 »)[2], déposés le 6 mars 2024 par le Ministre des Finances à la Chambre des députés, et dont l'évaluation du CNFP a été publiée le 27 mars 2024[3]. A noter que les autorités budgétaires n'ont pas changé la période couverte par les prévisions dans le PSC 2024 par rapport au PB 2024 et à la PLPFP 2023-2027.

Tableau 1 – Prévisions macroéconomiques et budgétaires du PSC 2024

	2023	2024	2025	2026	2027
PIB nominal					
en millions d'euros	**80 632**	**84 064**	**88 567**	**92 693**	**97 291**
évolution en %	4,0	4,3	5,4	4,7	5,0
PIB réel					
en millions d'euros	63 960	65 250	67 182	/	/
évolution en %	-1,0	2,0	3,0	2,8	2,8
Emploi total intérieur (évolution en %)	2,1	1,3	2,2	2,6	2,4
Taux de chômage (% de la pop active, déf. ADEM)	5,2	5,9	5,9	5,5	5,6
Taux d'inflation (IPCN)	3,7	2,2	3,3	1,5	1,5
Solde nominal des administrations publiques					
en millions d'euros	-566	-987	-1 082	-833	-921
en % du PIB	-0,7	-1,2	-1,2	-0,9	-0,9
de l'administration centrale					
en millions d'euros	-1 651	-1 910	-1 810	-1 436	-1 293
en % du PIB	-2,0	-2,3	-2,0	-1,5	-1,3
des administrations locales					
en millions d'euros	30	62	101	108	111
en % du PIB	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
de la sécurité sociale					
en millions d'euros	1 055	861	628	495	261
en % du PIB	1,3	1,0	0,7	0,5	0,3
Solde structurel des administrations publiques					
en % du PIB – **méthode COM-COM**	0,5	0,0	-0,3	-0,3	-0,6
Dette publique					
en millions d'euros	20 339	22 249	23 850	25 286	26 579
en % du PIB	25,2	26,5	26,9	27,3	27,3

Source : PSC 2024.

[1] Ministère des Finances, « *Programme de stabilité et de croissance 2024* », avril 2024.

[2] Tel que relevé par le PSC 2024 (p.3), « *les données du PSC pour la période sous revue reposent entièrement sur celles présentées dans le projet du Budget de l'État pour 2024 et dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027* ».

[3] CNFP, « *Evaluation des finances publiques* », 27 mars 2024.

En résumé, l'économie luxembourgeoise n'a pas pu éviter l'entrée en récession en 2023. L'activité économique au Luxembourg devrait toutefois se redresser en 2024 et 2025 (croissance attendue de 2,0% et 3,0% respectivement). L'emploi devrait progresser à un rythme historiquement faible en 2024 (1,3%) et le taux de chômage devrait se stabiliser à un niveau élevé en 2024-2025 (5,9%). En ce qui concerne la situation d'inflation, celle-ci devrait continuer à se détendre en 2024 (2,2%). Néanmoins, un rebond temporaire de l'inflation est attendu pour 2025 (3,3%) suite à la levée des mesures de plafonnement des prix de l'énergie et sans nouvelles mesures.

Concernant les prévisions budgétaires, le solde nominal des administrations publiques se situerait à -0,7% du PIB (-566 millions d'euros) en 2023 et à -1,2% du PIB (-987 millions d'euros) en 2024. A moyen terme (2025-2027), le solde nominal ne s'améliorerait que lentement en direction d'un solde de -0,9% du PIB ou de -921 millions d'euros en 2027. Au fait que l'administration centrale présenterait toujours un déficit en 2027 (-1 293 millions d'euros) s'ajoute celui que l'excédent de la sécurité sociale est prévu de se replier de manière continue à partir de 2023, de 1 055 millions d'euros à 261 millions d'euros en 2027. Le solde nominal des administrations publiques resterait ainsi négatif sur toute la période considérée. Tout en notant que les finances publiques continuent de respecter les critères de Maastricht (déficit inférieur à 3% du PIB, dette publique inférieure à 60% du PIB), la question qui se pose est de savoir de quel potentiel d'accroissement de ses moyens l'Etat dispose en cas de futurs chocs économiques, aussi au vu de la rigidité à la baisse de beaucoup de dépenses, du maintien de soldes négatifs et de l'accroissement de la dette publique (qui devrait s'élever à 26 579 millions d'euros, soit 27,3% du PIB en 2027) et de son coût de financement.

Concernant la règle de gouvernance budgétaire, l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») de 0,00% du PIB serait *a priori* respecté en 2024. En 2025, l'OMT de 0,00% du PIB ne serait plus respecté, mais le solde structurel de -0,30% du PIB ne présenterait pas un écart important[4].

La démarche du Gouvernement de reprendre à l'identique les chiffres du PB 2024 et du PLPFP 2023-2027 est guidée par le souci de maintenir la cohérence entre la communication du PSC 2024 à l'Union européenne en date du 26 avril 2024 et le vote de la LPFP 2023-2027 en date du 25 avril 2024. Toutefois, l'article 4 de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires stipule que « *les Etats membres doivent veiller à ce que leur programmation budgétaire soit fondée sur des prévisions macroéconomiques et budgétaires réalistes, en* ***utilisant les informations les plus à jour*** ».

Dans ce contexte, le CNFP renvoie à l'actualisation des chiffres contenus dans la comptabilité nationale[5] du STATEC et intégrés dans la *notification EDP*[6] publiée par EUROSTAT mi-avril. Le tableau 2 compare ces chiffres à ceux du PSC 2024 (et de la LPFP 2023-2027). Le CNFP note que pour l'année 2023, le STATEC a revu à la baisse le taux de croissance réel de -1,0% à -1,1% et celui en nominal de 4,0% à 2,3%. En revanche, pour l'année 2024, le STATEC a maintenu les taux de croissance réel et nominal inchangés à 2,0% et 4,3% respectivement. Le solde budgétaire nominal des administrations publiques pour l'année 2023 s'établirait à -993 millions d'euros ou à -1,3% du PIB dans la *notification EDP* contre

[4] 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* ».
[5] STATEC, « *Comptabilité nationale* », avril 2024.
[6] Eurostat, « *Notification EDP* », avril 2024.

-566 millions d'euros ou -0,7% du PIB dans le PSC 2024 (et la LPFP 2023-2027), ce qui correspond à une différence (moins-value) de 427 millions d'euros. Les soldes nominaux des administrations publiques ainsi que de ses sous-secteurs pour l'année 2024 présentés dans la notification EDP correspondent à ceux présentés dans la LPFP.

Tableau 2 – Comparaison des données du PSC 2024 avec les données actualisées du STATEC

	Notification EDP / Comptabilité nationale		LPFP 2023-2027 / PSC 2024		Ecarts	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024
PIB nominal						
en millions d'euros	79 310	82 685	80 632	84 064	-1 322	-1 379
évolution en %	2,3	4,3	4,0	4,3	-1,7	0,0
PIB réel						
en millions d'euros	63 875	65 152	63 960	65 250	-85	-97
évolution en %	-1,1	2,0	-1,0	2,0	-0,1	0,0
Solde nominal des administrations publiques						
en millions d'euros	-993	-987	-566	-987	-427	0
en % du PIB	-1,3	-1,2	-0,7	-1,2	-0,5	0
de l'administration centrale						
en millions d'euros	-1 805	-1 910	-1 651	-1 910	-154	0
en % du PIB	-2,3	-2,3	-2,0	-2,3	-0,2	0
des administrations locales						
en millions d'euros	-252	62	30	62	-281	0
en % du PIB	-0,3	0,1	0,0	0,1	-0,4	0
de la sécurité sociale						
en millions d'euros	1 064	861	1 055	861	9	0
en % du PIB	1,3	1,0	1,3	1,0	0,0	0

Sources : PSC 2024, Notification EDP 04-2024, Comptabilité nationale (avril 2024), Conjoncture Flash (avril 2024), Calculs CNFP.

Finalement, le CNFP note aussi que la Commission européenne (« CE ») a entretemps publié son « Spring Economic forecast » en date du 15 mai 2024. Pour les années 2024 et 2025, les prévisions de la CE pour la croissance réelle (+1,4% et +2,3% respectivement) et pour le solde nominal (-1,7% du PIB et -1,9% du PIB respectivement) du Luxembourg sont plus prudentes que celles présentées par le Gouvernement (cf. tableau 1).