

Evaluation des finances publiques

à l'occasion du *Projet de budget pour 2023* et du *Projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période de 2022 à 2026*

Structure de la présentation:

1. Introduction
2. Cadre de gouvernance budgétaire
2. Evaluation des prévisions macroéconomiques
3. Evaluation des prévisions budgétaires
4. Dette publique
5. Solde structurel
6. Conclusion

Novembre 2022

Introduction

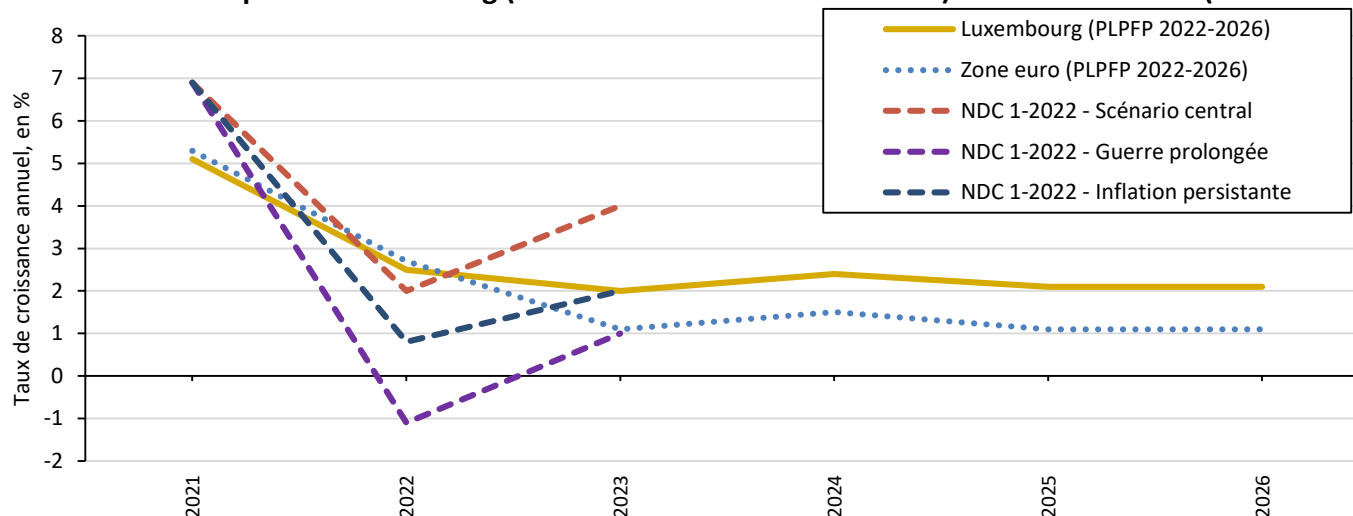
- **L'évaluation apprécie principalement les prévisions économiques et budgétaires du PLPFP 2022-2026 sur base des informations disponibles lors de l'établissement de ce dernier**, tout en mentionnant, le cas échéant, les conséquences susceptibles de découler d'informations et d'événements subséquents.
 - Base des chiffres volatile.
 - Mesures tripartites décidées qu'au 30 septembre 2022, deux semaines avant le dépôt du budget.
- Contexte macroéconomique hautement **incertain et volatile** :
 - Contexte de guerre en Ukraine, goulets d'étranglement, inflation élevée et généralisée, mais aussi l'évolution pandémique.
 - Les incertitudes et la volatilité se reflètent aussi dans les prévisions macroéconomiques (internationales) et budgétaires.
- Les chiffres révèlent **une détérioration significative des finances publiques à court et moyen terme et une dette proche de 30% du PIB**, ce qui est un élément à considérer dans l'appréciation de la soutenabilité à long terme des finances publiques.
 - Tendance générale et structurelle.
 - Constats (plutôt qu'une conclusion définitive) qui sont indépendants du cadre de gouvernance budgétaire (cf. slide d'après).

Cadre de gouvernance budgétaire

- Par le **recours à la clause « pour circonstances exceptionnelles »**, le Gouvernement n'est pas tenu de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») de respectivement +0,50% du PIB en 2022 et de +0,00% du PIB en 2023.
- **Toutes choses égales par ailleurs, le respect de l'OMT (+0,00% du PIB) serait ainsi d'application pour la période de 2024 à 2026 seulement.**
- La Commission européenne a fourni **des orientations pour une réforme du cadre de gouvernance budgétaire en date du 9 novembre**, d'après lesquelles les règles actuelles (autour du solde structurel et de l'OMT) pourraient être remplacées, au niveau européen, par un indicateur opérationnel unique ancré sur la soutenabilité de la dette publique.

Prévisions macroéconomiques

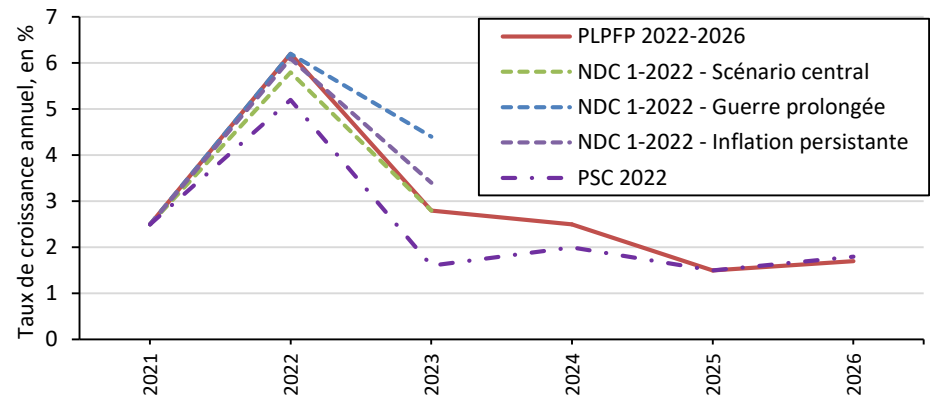
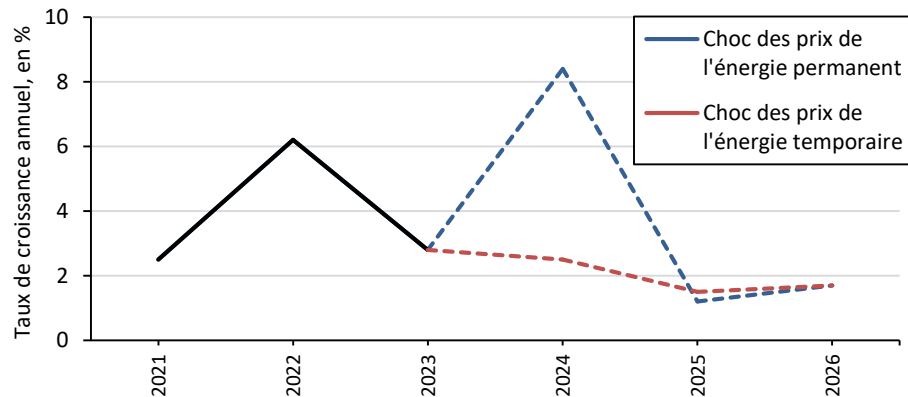
Graphique - Croissance économique du Luxembourg (PLPFP 2022-2026 et NDC 1-2022) et de la zone euro (PLPFP 2022-2026) :



- Climat économique (inter-)national hautement incertain qui pèse sur l'évolution conjoncturelle.
- Après une forte reprise économique en 2021 (hausse du PIB réel de 5,1%), la croissance économique devrait se ralentir en 2022 et en 2023 mais resterait positive (croissance réelle de respectivement 2,5% [CE:1,5%] et 2,0% [1,0%]). A moyen terme, la croissance économique devrait se situer au-dessus de la barre des 2,0% (moyenne 1996-2021: 3,3%).
- Après une évolution conjoncturelle similaire en 2021 et 2022, l'évolution conjoncturelle du Luxembourg se compare favorablement à celle au sein de la zone euro à l'horizon 2023 et au-delà (écart d'environ 1 point de pourcentage).
- Mais les prévisions risquent de s'avérer trop optimistes:
 - Assombrissement des perspectives économiques à l'international.
 - Acquis de croissance plus faible pour l'année 2022.

Prévisions macroéconomiques

Graphiques – Situation d'inflation au Luxembourg :

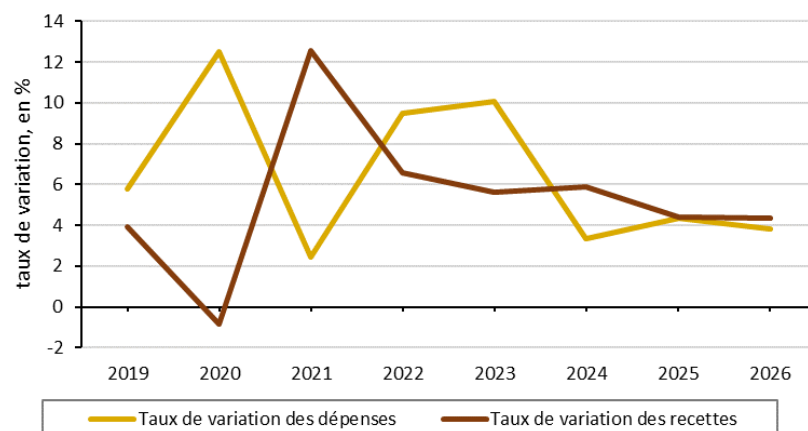
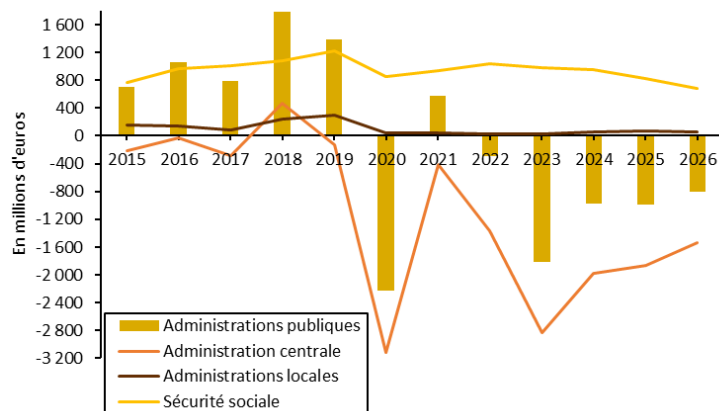


- Le PLPFP 2022-2026 se base sur les prévisions élaborées à l'issue de l'accord tripartite pour les années 2022 (6,2%) [6,4% chiffre récent du STATEC] et 2023 (2,8%) [3,4%] et retient l'hypothèse que le choc des prix de l'énergie soit transitoire pour les prévisions à moyen terme (2024 à 2026). Sous cette hypothèse, le taux d'inflation devrait progresser de 2,4% en 2024 avant de se situer à 1,5% et 1,7% respectivement en 2025 et 2026.
- Au cas où le choc des prix de l'énergie serait permanent, le taux d'inflation grimperait à 8,4% en 2024 avant de chuter à respectivement 1,2% et 1,5% en 2025 et 2026.
- Ecart agrandissant entre les différentes prévisions d'inflation (PLPFP 2022-2026, NDC 1-2022 et PSC 2022) pour 2022 (fourchette de 5,2% à 6,2%) et 2023 (fourchette de 1,6% à 4,4%).
- Evolution de la progression de l'emploi plus volatile mais avec un impact limité sur le taux de chômage.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Taux de l'emploi (évolution en %)	3,0	3,4	2,0	2,7	2,3	2,1
Taux de chômage (% de la pop. active)	5,7	4,7	4,9	4,8	4,9	5,1

Prévisions budgétaires – Vue d'ensemble

- Les prévisions budgétaires reflètent la détérioration suite à la crise autour de la COVID-19 (2020) et suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie (2022 et 2023) ainsi que la légère reprise subséquente (2024-2026).



- 2022-2023:** Solde nominal des administrations publiques moins favorable que celui publié par la CE (de 0,4 point de % du PIB en moyenne)
- 2024-2026 (moyen terme):** Le solde nominal ne s'améliorerait que lentement.
 - Le déficit du côté de l'administration centrale persisterait.
 - La détérioration au niveau du solde de la sécurité sociale est un élément à considérer dans l'appréciation de la soutenabilité à long terme des finances publiques.
- 2022-2023:** L'augmentation annuelle moyenne des dépenses (+9,5%) dépasse l'augmentation annuelle moyenne des recettes (+6,6%) des administrations publiques.
- 2024-2026:** L'évolution des recettes (+4,9%) est prévue de dépasser celle des dépenses (+3,8%), ceci toutefois à des taux de croissance inférieurs à la période 2020-2023 (resp. +5,9% et +8,6%) et à l'évolution historique (resp. +6,1% et +6,3%).

Prévisions budgétaires – Un aperçu sur l'administration centrale (1/4)

Le solde nominal prévu pour 2022 (-1,7% du PIB ou -1,4 milliard d'euros) et 2023 (-3,4% du PIB ou -2,8 milliard d'euros) pourrait a priori être qualifié de prudent (**observation A**).

Concernant l'année **2023**

- Du côté des recettes (5,1%), les Impôts sur la production et les importations ne croîtraient que de 1,8%. Sans la mesure concernant la baisse temporaire d'un point de % des taux de TVA (déchet de 317 millions d'euros), ces impôts auraient augmenté de 5,2%, ce qui est toutefois toujours en dessous de leur progression moyenne historique (6,2%).
- Du côté des dépenses (10,8%), une certaine surestimation des dépenses d'investissements pour 2023 (+19,5%) semble possible; des investissements qui pourraient néanmoins avoir lieu, décalés dans le temps, les années subséquentes, au cours desquelles les investissements sont actuellement prévus de décélérer significativement, voire de baisser (-1,3% en moyenne 2024-2026).
- Eventuelle troisième tranche indiciaire (mesure non chiffrée) (impact du côté des dépenses et des recettes).

RECETTES Administration centrale	Variation historique 1996- 2021	Variation annuelle 2022	Variation annuelle 2023
Taux de variation (en %)			
Impôts sur la production et les importations dont :	6,2	9,7	1,8
Taxes sur la valeur ajoutée	7,0	14,9	3,1
Taxe d'abonnement sur les titres de société	7,9	-0,6	-3,7
Droits d'enregistrement	7,3	4,6	2,0
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. dont :	6,6	4,1	8,8
Impôt sur le revenu des personnes physiques ou des ménages	7,0	6,2	12,4
Impôt sur le revenu ou les bénéfices des sociétés	4,9	-1,0	-2,4
Total des recettes de l'administration centrale	6,2	6,4	5,1
Recettes hors paquets de mesure	/	8,2	5,4

DEPENSES Administration centrale	Variation historique 1996- 2021	Variation annuelle 2022	Variation annuelle 2023
taux de variation (en %)			
Consommation intermédiaire	7,0	17,8	9,1
Investissements directs et indirects	6,7	12,3	19,5
Rémunération des salariés	5,9	8,3	8,4
Subventions à payer	5,7	27,5	46,9
Revenus de la propriété	2,1	2,8	11,4
Prestations sociales en espèces	6,2	-3,1	7,2
Prestations sociales en nature	10,8	3,2	7,0
Autres transferts courants	6,6	12,0	7,8
Total des dépenses de l'administration centrale	6,4	10,5	10,8
Dépenses hors paquets de mesure	/	8,4	10,0

Prévisions budgétaires – Un aperçu sur l'administration centrale (2/4)

Le solde nominal à moyen terme prévu sur la période 2024-2026 ne s'améliorerait que lentement (d'environ -2 milliards d'euros ou -2,3% du PIB en 2024 à -1,5 milliard d'euros ou -1,7% du PIB en 2026) (**observation B**).

Ainsi,

- Le taux d'évolution des recettes à moyen terme (5,1%), qui pourrait a priori être qualifié de prudent, n'arriverait pas à compenser les taux d'évolution substantiels des dépenses en 2022 et en 2023 (10,7% en moyenne), même s'il semble y avoir d'importants efforts de freinage sous la forme d'une décélération du rythme de progression des dépenses (3,1% en moyenne) et une progression des recettes supposée plus élevée que celle du PIB nominal (3,6% en moyenne).
 - Cette progression est notamment liée à la croissance prévue pour les Impôts sur le revenu des personnes physiques et des ménages (+8,1%) (cf. slide 9) alors que les Impôts sur la production et les importations sont prévus de progresser uniquement de 4,1% (contre une progression historique de 6,2%).

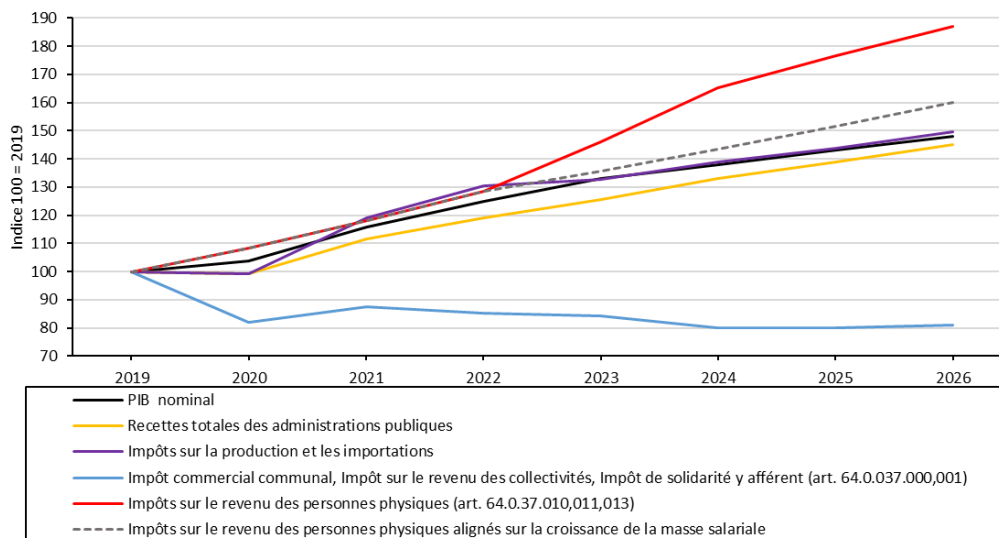
RECETTES Administration centrale	Variation historique 1996- 2021	Variation annuelle moyenne 2024-2026
	Taux de variation (en %)	
Impôts sur la production et les importations dont :	6,2	4,1
Taxes sur la valeur ajoutée	7,0	4,7
Taxe d'abonnement sur les titres de société	7,9	3,9
Droits d'enregistrement	7,3	7,4
Produit de la contribution taxe CO2 (ancien contribution changement climatique)	-	-3,7
Accises autonomes huiles minérales	3,6	-4,9
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. dont :	6,6	6,2
Impôt sur le revenu des personnes physiques ou des ménages	7,0	8,1
Impôt sur le revenu ou les bénéfices des sociétés	4,9	-1,2
Total des recettes de l'administration centrale	6,2	5,1
Recettes hors paquets de mesure	/	4,4

DEPENSES Administration centrale	Variation historique 1996- 2021	Variation annuelle moyenne 2024-2026
	taux de variation (en %)	
Consommation intermédiaire	7,0	1,9
Investissements directs et indirects	6,7	-1,3
Rémunération des salariés	5,9	5,5
Prestations sociales en espèces	6,2	3,8
Prestations sociales en nature	10,8	3,8
Total des dépenses de l'administration centrale	6,4	3,1
Dépenses hors paquets de mesure	/	4,1

Prévisions budgétaires – Un aperçu sur l'administration centrale (3/4)

La progression des IRPP (assiette, RTS et impôt de solidarité y afférent), qui s'explique notamment par la non-adaptation en longue période du barème fiscal à l'évolution des prix voire des revenus réels, dépasserait sensiblement celle des autres grandeurs budgétaires et macroéconomiques (**observation C**).

- Un alignement de la progression des IRPP à partir de 2019 sur la croissance de la masse salariale (qui est proche de la croissance du PIB nominal) aurait pour conséquence une moins-value des recettes de 1,7 milliard d'euros jusqu'en 2026. D'ailleurs, un surplus proche du demi-milliard d'euros a déjà été réalisé entre 1995 et 2019 étant donné que l'IRPP dépasse depuis 2003 le PIB nominal.



- En raison de la rigidité particulière de beaucoup de dépenses, une fois engagées, la question qui se pose au vu de l'évolution de l'IRPP, est de savoir de quel potentiel d'accroissement des moyens, notamment fiscaux, l'Etat dispose en cas de futurs chocs économiques comme ceux intervenus en 2020 et 2022, ceci au vu notamment de l'accroissement sensible de la dette publique (cf. slide 12).

Prévisions budgétaires – Un aperçu sur l'administration centrale (4/4)

En comparaison avec la LPFP 2019-2023 (établie en amont de la crise sanitaire autour de la COVID-19), le solde nominal présente une détérioration à hauteur de 1,2 milliard d'euros en 2023 (compte tenu du NI, de l'IPCN et des « mesures nouvelles »*) qui est intégralement due à une augmentation des dépenses (notamment courantes) en notant une amélioration des recettes d'environ 0,5 milliard d'euros (**observation D**).

- Vu l'élasticité limitée des dépenses budgétaires (ou du moins de certaines, p.ex. « consommation intermédiaire », « rémunération des salariés »), leur accroissement, concomitamment à 1) une marge de manœuvre risquant d'être plus limitée pour accroître les recettes budgétaires, dont notamment l'IRPP qui est prévu de progresser substantiellement à moyen terme, et 2) l'endettement croissant évoqué ailleurs dans l'évaluation, constitue un élément s'ajoutant au problème régulièrement mentionné par le CNFP de la soutenabilité à long terme des finances publiques.

**mesures nouvelles: il s'agit notamment des mesures de recettes et de dépenses énumérées dans le « Solidaritétspak 1.0 et 2.0 » pour l'année 2023.*

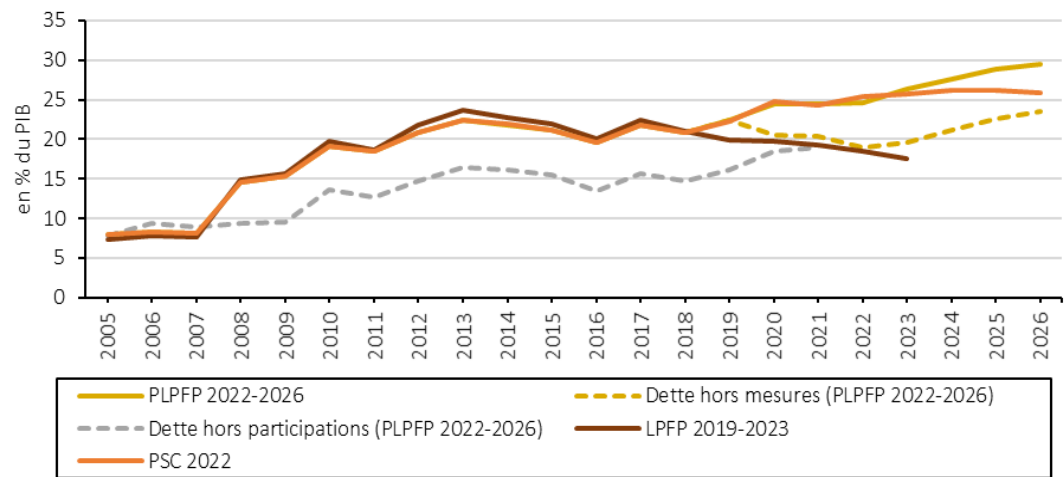
Prévisions budgétaires – Un aperçu sur la sécurité sociale

La baisse prévue du solde de la sécurité sociale (de 1 040 millions d'euros en 2022 à 679 millions d'euros en 2026), qui est bien moins élevée que celle encore prévue dans le PSC 2022 (de 880 millions d'euros en 2022 à 242 millions d'euros en 2026), est un élément à considérer dans l'appréciation de la soutenabilité à long terme des finances publiques (**observation E**).

- Un facteur explicatif pourrait être l'évolution plus favorable du coût salarial moyen prévu dans le PLPFP 2022-2026 par rapport à celle prévue au PSC 2022 (d'environ 6 points de % en cumulé sur la période 2019-2026).

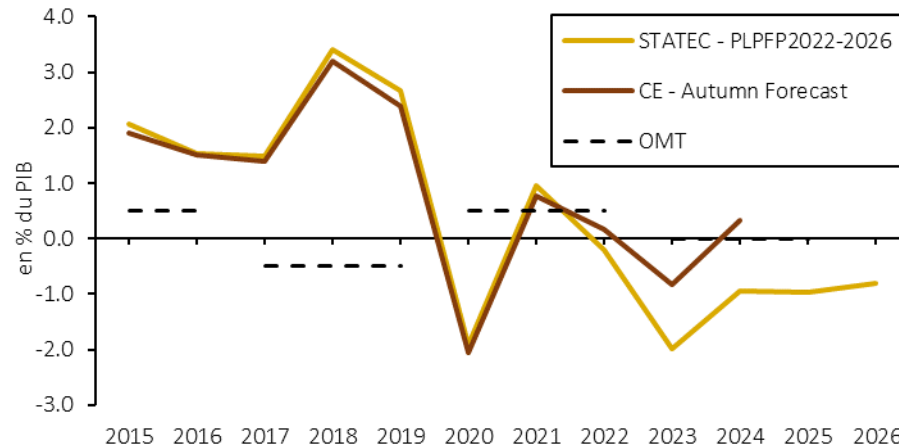
En millions d'euros	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Solde de la sécurité sociale	941	1 040	988	949	820	679
Idem (en % du PIB)	1,3	1,3	1,2	1,1	0,9	0,7

Dette publique



- **Nette tendance générale à la progression de la dette publique au gré de crises:**
 - 2007-2013: Crise financière: +14,2 pts de % du PIB ou environ 8,2 milliards d’euros.
 - 2013-2019: Relative stabilisation entre 20-22% du PIB.
 - 2020-2023: Crise sanitaire et invasion de l’Ukraine par la Russie: +4 pts de % du PIB ou environ 7,8 milliards d’euros (contre +7 pts de % du PIB dans la zone euro).
 - 2024-2026: Poursuite de la trajectoire ascendante: +3,2 points de % du PIB.
- En comparaison avec la trajectoire de la dette prévue dans la LPFP 2019-2023 (17,5% du PIB en 2023), la dette publique est estimée augmenter de 8,8 pts de % du PIB (8,6 milliards d’euros) en 2023.
 - Les mesures « COVID-19 et Solidaritéitspak » expliquent la différence en grande partie.
- L’objectif de maintenir l’endettement en-dessous de 30% du PIB comme prévu au programme gouvernemental de 2018 serait certes atteint, mais avec une marge d’écart très réduite. Cependant, au vu de la trajectoire des dépenses et des recettes et du PIB nominal, il est possible qu’en 2027, à politique inchangée, le taux de 30 % serait dépassé.

Solde structurel



- Au vu du recours par le Gouvernement à la clause « pour circonstances exceptionnelles », le mécanisme de correction appliqué en temps normaux en cas d'écart dit « important » du solde structurel par rapport à l'OMT, qui se manifesterait pour les années 2022 et 2023, n'aura pas lieu d'être déclenché.
- Pour les années **2024-2026**, en l'absence d'une réforme du cadre de gouvernance budgétaire, les finances publiques du Luxembourg ne seraient plus en ligne avec la règle concernant la conformité du solde structurel à l'OMT d'après les prévisions du PLPFP 2022-2026 sur base de la législation actuellement applicable sur le plan national.
- Les prévisions du solde structurel de la CE se présentent plus favorablement (la CE se repose sur des prévisions économiques moins favorables et des prévisions des soldes nominaux plus élevés).

Conclusion

- Indépendamment des règles budgétaires applicables, **l'évolution des finances publiques, qui frôlent la barre des 30% du PIB en termes de dette publique, pourrait réduire la marge de manœuvre budgétaire en cas d'aggravation de la crise (ou en cas d'une crise subséquente).**
 - A noter surtout que la croissance prévue de l'IRPP sur la période 2024-2026 peut déjà être qualifiée d'importante et que les dépenses, une fois engagées, se révèlent souvent rigides à la baisse.
 - D'ailleurs, la baisse prévue du solde de la sécurité sociale est un élément à considérer dans l'appréciation de la soutenabilité à long terme des finances publiques.
- Le CNFP estime qu'il aurait été souhaitable que le PLPFP 2022-2026, qui a été déposé dans le cadre de la législation nationale en vigueur, présente une trajectoire d'ajustement concernant le solde structurel pour les années 2024-2026. Le CNFP renonce cependant, en raison de l'incertitude concernant le maintien de la législation actuelle, d'émettre formellement une recommandation dans le cadre de la présente évaluation.

Merci de votre attention !