

Evaluation des finances publiques

à l'occasion du *Projet de budget pour l'exercice 2024* et du *Projet de loi de programmation financière pluriannuelles pour la période de 2023 à 2027*

Structure de la présentation :

1. Introduction
2. Evaluation des prévisions macroéconomiques
3. Evaluation des prévisions budgétaires et dette publique
4. Evaluation des règles de gouvernance budgétaire
5. Réforme de la gouvernance budgétaire
6. Conclusion

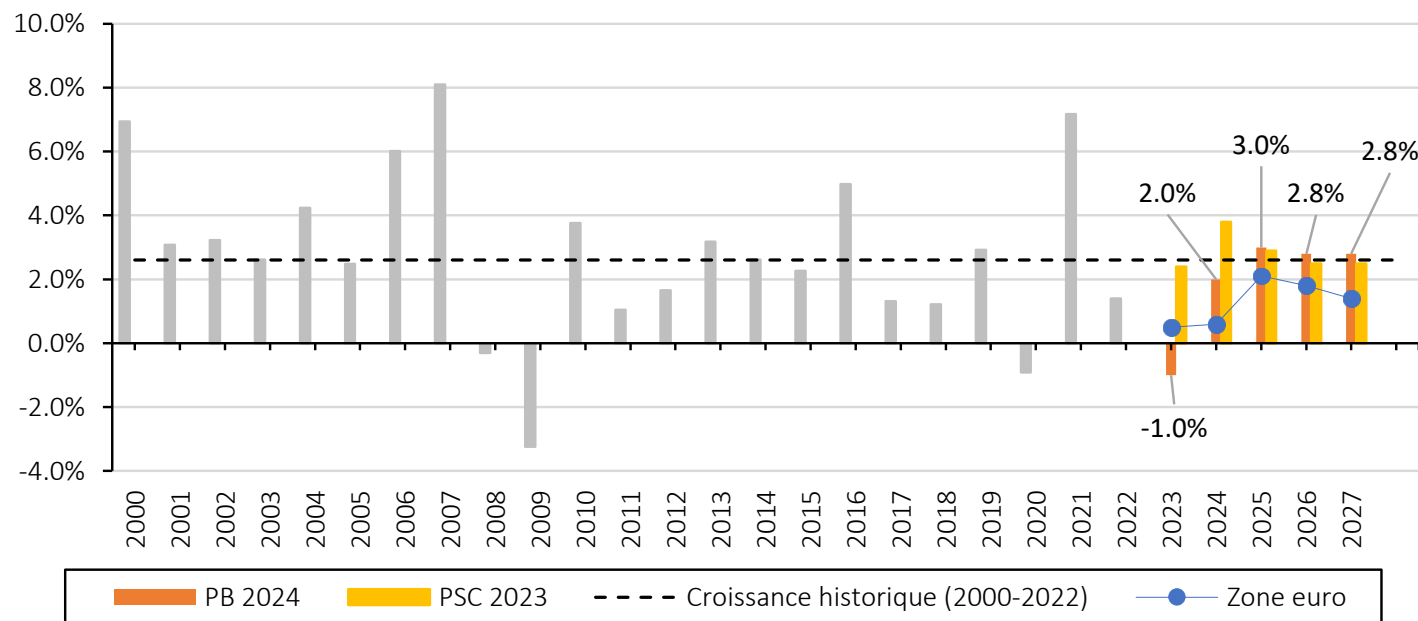
Mars 2024

Introduction

- **L'évaluation du respect des règles budgétaires à effectuer par le CNFP se fait sur base du cadre législatif actuellement applicable tout en mentionnant qu'une réforme des règles de gouvernance économique est actuellement en phase de finalisation.**
- L'économie luxembourgeoise se voit confrontée aux mêmes défis que les économies des autres pays avancés, à savoir notamment une inflation toujours élevée, bien qu'en ralentissement ainsi qu'un durcissement des conditions financières. L'économie luxembourgeoise est en outre particulièrement vulnérable aux aléas conjoncturels du secteur financier, qui a contribué pour plus d'un quart à la valeur ajoutée brute totale créée en 2022, et elle fait face à une crise dans le secteur de la construction.
- En matière de gestion des finances publiques, le solde nominal des administrations publiques resterait *a priori* négatif sur toute la période considérée. Néanmoins, l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») de 0,00% du PIB serait *a priori* respecté en 2024. Tel ne serait plus le cas en 2025, mais le solde structurel ne présenterait pas un écart important par rapport à l'OMT.
- Le Conseil des Ministres des Finances de l'Union européenne et le Parlement européen sont parvenus le 10 février 2024 à un accord sur la proposition de réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE. Dans le volet préventif (Règlement (CE) No 1466/97), le critère de l'OMT serait abrogé et remplacé par un indicateur opérationnel unique ancré sur la soutenabilité de la dette publique, notamment par le biais d'une trajectoire d'ajustement à moyen terme des dépenses publiques primaires.

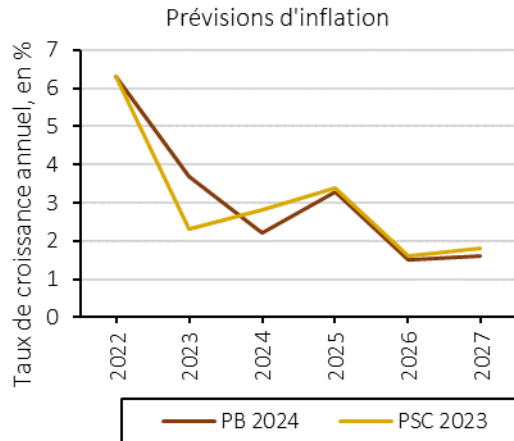
Prévisions macroéconomiques (1/2)

Croissance réelle de l'économie luxembourgeoise et de la zone euro (PIB réel) :



- Nette revue à la baisse de l'estimation de croissance de l'économie luxembourgeoise pour **2023** dans le PLPFP 2023-2027 (croissance négative du PIB de -1,0%) par rapport au PSC 2023 (croissance positive du PIB de +2,4%).
 - STATEC (mars 2024) : -1,1% ;
 - Prévision de croissance inférieure à celle pour l'ensemble de la zone euro (+0,5%).
- La croissance devrait rebondir à 2,0% en **2024** et à 3,0% en **2025**, avant de se situer légèrement au dessus de la moyenne historique de 2,6% (2000-2022) en **2026-2027** (2,8%).

Prévisions macroéconomiques (2/2)

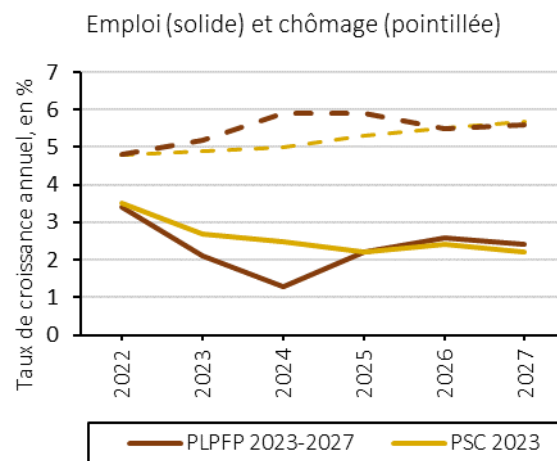


- **Situation d'inflation au Luxembourg :**

- Le PLPFP 2023-2027 table sur un net ralentissement de l'inflation en 2024 (2,2%, après 3,7% en 2023).
- En 2025, le taux d'inflation devrait rebondir à 3,3% suite à la levée des mesures de plafonnement des prix énergétiques prévue pour le 31 décembre 2024 et sans mesures nouvelles.
- A moyen terme, le taux d'inflation devrait se situer en dessous de l'objectif de 2% de la banque centrale européenne (2026: 1,5% et 2027: 1,6%).

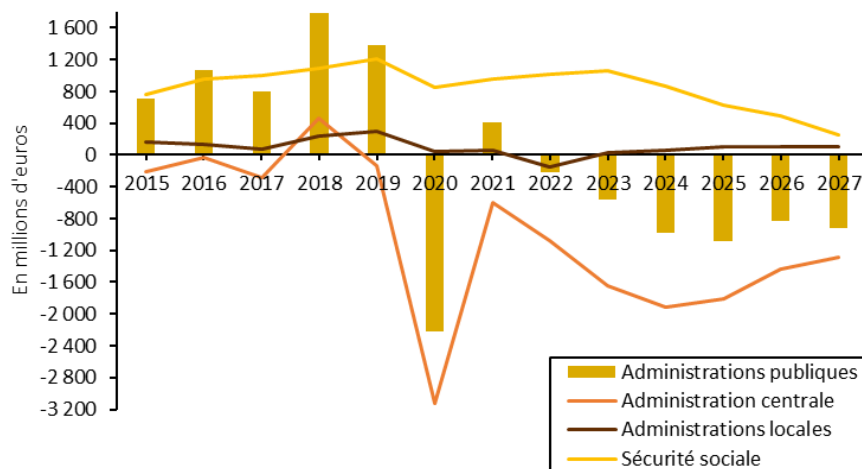
- **Situation sur le marché du travail luxembourgeois :**

- Le PLPFP 2023-2027 table sur un coup de frein aux créations d'emplois en 2023 (2,1%, contre 3,5% en 2022) et un chômage en hausse en 2023 (5,2%, contre 4,8% en 2022).
- En 2024, le taux de progression de l'emploi devrait reculer à 1,3%, une progression historiquement faible (moyenne 1995-2022 : 3,2%), avant de passer à 2,2% en 2025, à 2,6% en 2026 et à 2,4% en 2027.
- Le taux de chômage devrait continuer à augmenter à court terme et atteindre 5,9% en 2024 et en 2025, avant de baisser légèrement à moyen terme (2026 : 5,5% et 2027 : 5,6%, nettement supérieur au taux historique de 4,6% (1995-2022)).



Prévisions budgétaires – Vue d'ensemble des administrations publiques

Evolution du solde budgétaire nominal :



Recettes, dépenses et solde nominal des administrations publiques :

En millions d'euros	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Administrations publiques						
Recettes	33 802	37 338	39 333	41 701	43 728	45 674
Dépenses	34 024	37 904	40 319	42 783	44 561	46 595
Solde nominal	-222	-566	-987	-1 082	-833	-921
Idem (en % du PIB)	-0,3	-0,7	-1,2	-1,2	-0,9	-0,9

2023-2024 : Le solde budgétaire nominal s'établirait à -566 millions d'euros (-0,7% du PIB) en 2023 et à -987 millions d'euros (-1,2% du PIB) en 2024.

Moyen terme (2025-2027) : Le solde nominal s'établirait à -1 082 millions d'euros (-1,2% du PIB) en 2025 et à -921 millions d'euros (-0,9% du PIB) en 2027.

Le taux de croissance moyen des recettes (5,1%) pourrait *a priori* être qualifié de prudent tandis que le faible taux de croissance moyen des dépenses (4,9%) présuppose la prise de mesures visant à infléchir la rigidité à la baisse des dépenses courantes.

Alors que ces soldes sont largement plus favorables que ceux encore repris dans le PSC 2023 (malgré une révision à la baisse des prévisions économiques), ils sont cependant moins favorables que les soldes enregistrés au cours des années antérieures à 2020.

Toutefois, le CNFP avait déjà relevé dans le passé le fait que historiquement les soldes budgétaires ont été systématiquement sous-estimés.

Prévisions budgétaires - Solde des sous-secteurs des administrations publiques

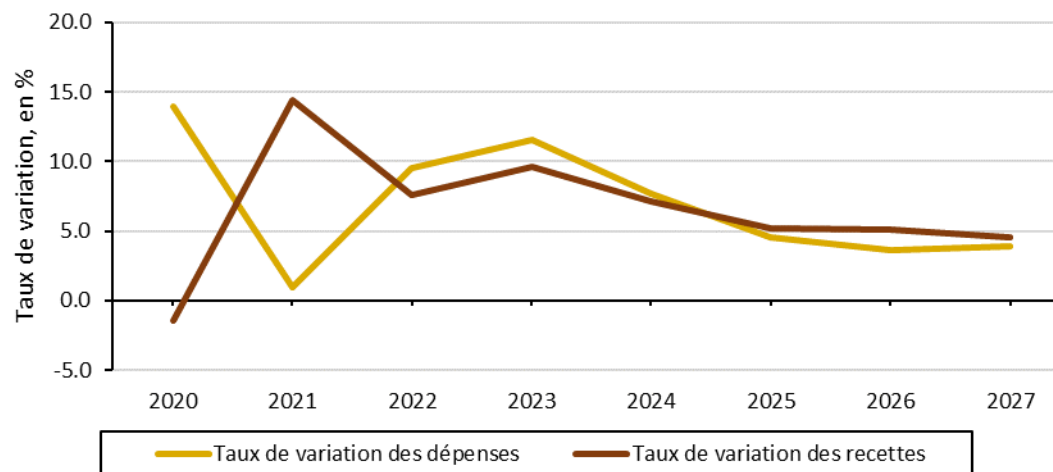
Solde budgétaire nominal par sous-secteur :

En millions d'euros	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Solde de l'administration centrale	-1 078	-1 651	-1 910	-1 810	-1 436	-1 293
Idem (en % du PIB)	-1,4	-2,0	-2,3	-2,0	-1,5	-1,3
Solde des administrations locales	-155	30	62	101	108	111
Idem (en % du PIB)	-0,2	+0,0	+0,1	+0,1	+0,1	+0,1
Solde de la sécurité sociale	1 011	1 055	861	628	495	261
Idem (en % du PIB)	+1,3	+1,3	+1,0	+0,7	+0,5	0,3
Solde des administrations publiques	-222	-566	-987	-1 082	-833	-921
Idem (en % du PIB)	-0,3	-0,7	-1,2	-1,2	-0,9	-0,9

- Le déficit du côté de l'**administration centrale** persisterait notamment à cause du financement des mesures prises par le Gouvernement (Solidaritätspak; Energiedesch; adaptation du barème de l'impôt; logement; fiscalité; etc.) et de la rigidité à la baisse des dépenses courantes.
- Le solde nominal des **administrations locales** présenterait un léger surplus d'environ 80 millions d'euros en moyenne sur la période de 2023-2027.
- L'excédent de la **sécurité sociale** est prévu de se replier de manière continue à partir de 2024. La détérioration au niveau du solde de la sécurité sociale est un élément important à considérer dans l'appréciation de la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Prévisions budgétaires – Focus sur l'administration centrale

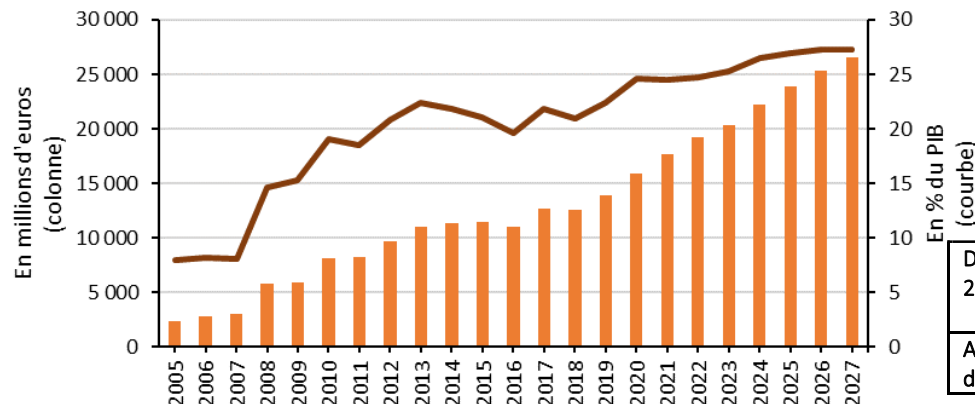
Evolution du taux de croissance des recettes et des dépenses de l'administration centrale :



- L'effet de ciseaux négatif entre dépenses et recettes serait plus faible en 2024 (0,5%) qu'en 2023 (1,9%) et en 2022 (2,0%). A partir de l'année 2025, un retour à une situation plus équilibrée entre recettes et dépenses est prévu dans le PLPFP 2023-2027. En effet, sur la période de 2025 à 2027, le taux de croissance moyen annuel des dépenses (+4,0%) est estimé retomber légèrement en-dessous de celui des recettes (+5,0%).
- L'article 5 du PLPFP 2023-2027 définit, pour la première fois, et comme prévu dans la loi modifiée du 12 juillet 2014, des montants maximaux des dépenses de l'administration centrale, qui correspondent exactement aux prévisions desdites dépenses. Le Gouvernement semble ainsi s'engager à infléchir la rigidité à la baisse des dépenses courantes. Par cette nouvelle disposition, le CNFP sera en mesure d'évaluer le respect des montants maximaux dans les prochains PLPFP. D'éventuels dépassements des plafonds de dépenses devraient dès lors obligatoirement être expliqués.

Dette publique

Dette consolidée des administrations publiques :



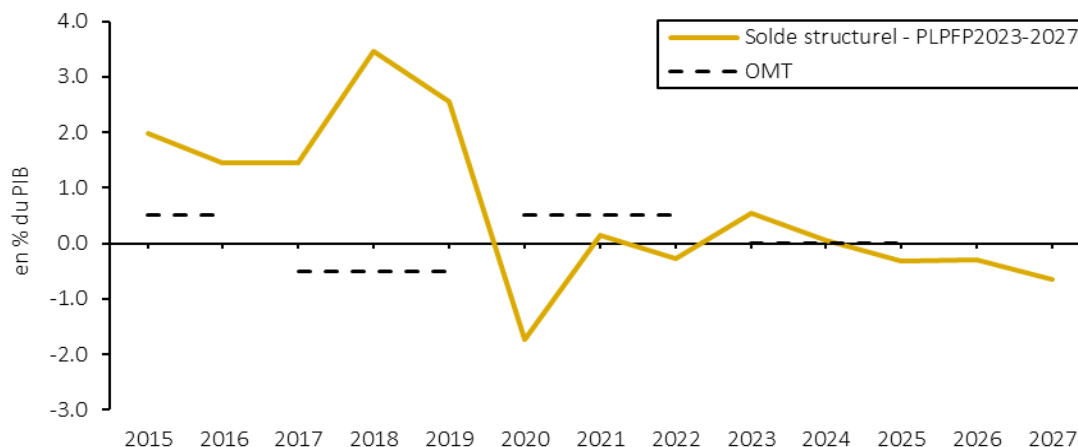
Dette consolidée des administrations publiques et Augmentation annuelle de la dette :

En millions d'euros	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dettes publiques (PLPFP 2023-2027, mars 2024)	19 260	20 339	22 249	23 850	25 286	26 579
Idem (en % du PIB)	24,8	25,2	26,5	26,9	27,3	27,3
Augmentation de la dette publique	1 529	1 079	1 910	1 601	1 436	1 293

- **2019-2023:** Trajectoire ascendante sous l'impact de la crise sanitaire et du contexte de guerre en Ukraine: +6,4 milliards d'euros pour se situer à 20,3 milliards d'euros en 2023, soit 25,2% du PIB.
- **2023-2024 :** +1,9 milliard d'euros pour se situer à 22,2 milliards d'euros en 2024, soit 26,5% du PIB.
- **2024-2027:** Poursuite de la trajectoire ascendante: +4,3 milliards d'euros pour se situer à 26,5 milliards d'euros en 2027, soit 27,3% du PIB.
- **A noter toutefois que les actifs détenus par les administrations publiques (environ 29 milliards d'euros en 2022) dépassent le montant de la dette publique.** Mais les participations de l'Etat (environ 5 milliards d'euros) sont des actifs financiers théoriques en grande partie illiquides et le fonds de compensation (environ 24 milliards d'euros) constitue une réserve financière avec une finalité bien précise.
- Si la situation actuelle en matière de dette publique nette peut encore être qualifiée de relativement bonne, les défis à moyen et à long terme entraîneront des coûts additionnels, tels que ceux liés au vieillissement de la population, au logement, à la transition énergétique et digitale, à la mobilité et à la défense.

Evaluation des règles de gouvernance budgétaire

Evolution du solde structurel des administrations publiques et OMT :



- **En 2023**, l'OMT (de 0,00% du PIB) serait *a priori* respecté avec un solde structurel de 0,54% du PIB. Un constat final sera établi en octobre 2024.
- **En 2024**, l'OMT (de 0,00% du PIB) serait *a priori* respecté avec un solde structurel de 0,05% du PIB.
- **En 2025**, le solde structurel de -0,32% du PIB ne respecterait plus l'OMT, mais ne présenterait pas un écart important (écart inférieur à 0,5% du PIB).

Respect des règles de forme :

- Le CNFP constate que la règle de forme relative aux montants maximaux des dépenses de l'administration centrale est dorénavant respectée (cf. article 5 de la PLPFP 2023-2027).
- La seule règle de forme qui reste encore à parfaire est celle que la LPFP doit être accompagnée d'une annexe explicative présentant une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Réforme de la gouvernance budgétaire

- **Accord du Conseil des Finances de l'UE et du Parlement européen en date du 10 février 2024 :**
 - Dans le volet préventif (Règlement (CE) No 1466/97), le critère de l'OMT serait abrogé et remplacé par un indicateur opérationnel unique ancré sur la soutenabilité de la dette publique, notamment par le biais d'une trajectoire d'ajustement à moyen terme des dépenses publiques primaires (appelée « trajectoire de référence »). Le volet correctif (Règlement (CE) No 1467/97) et la Directive 2011/85/EU seraient amendés.
 - La première soumission de plans structurels budgétaires à moyen terme est prévue pour le 20 septembre 2024.
- **L'impact de la réforme sur le Luxembourg :**
 - Les pays qui respectent les critères de Maastricht (déficit public inférieur à 3% du PIB et dette publique inférieure à 60% du PIB), comme le Luxembourg, ne seraient pas concernés par une grande partie du volet préventif réformé. Ces pays ne se verraient pas imposés une trajectoire de référence, mais recevraient simplement des « informations techniques » de la CE, ce toutefois uniquement sur demande.
 - Un nouveau cadre budgétaire national avec une vue à moyen et long terme, adapté à la situation des finances publiques luxembourgeoises et aux défis actuels et futurs du pays s'avérerait dès lors approprié en vue d'une gestion budgétaire saine et prudente. Le CNFP pourrait utilement contribuer à la transposition des amendements de la Directive 2011/85/EU en droit national (échéance: 31 décembre 2025) et à la mise en place du cadre budgétaire national.
 - Le Ministre des Finances a annoncé son intention de maintenir le critère de l'OMT au niveau national. Ce critère considère la soutenabilité des finances publiques à long terme, en prenant en compte un tiers des coûts futurs liés au vieillissement de la population. La méthodologie de calcul pourrait être adaptée aux spécificités nationales, par exemple en adoptant une approche plus nuancée pour certaines catégories de dépenses, tels que les investissements.

Conclusion

- Le CNFP constate que **l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) de 0,00% du PIB serait *a priori* respecté en 2024. Tel ne serait plus le cas en 2025, mais le solde structurel ne présenterait pas un écart important par rapport à l'OMT.**
- Selon les chiffres du PLPFP 2023-2027, le solde nominal des administrations publiques resterait négatif sur toute la période considérée. Tout en notant que les finances publiques continuent de respecter les critères de Maastricht (déficit public 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 disposerait en cas de futurs chocs économiques, aussi au vu de la rigidité à la baisse de beaucoup de dépenses, du repli continu de l'excédent de la sécurité sociale, du maintien de soldes négatifs pour l'ensemble des administrations publiques et de l'accroissement de la dette publique et de son coût de financement.
- Vu l'impact de la réforme proposée du cadre de gouvernance européen sur le Luxembourg, un nouveau cadre budgétaire national avec une vue à moyen et long terme, adapté à la situation des finances publiques luxembourgeoises et aux défis actuels et futurs du pays serait approprié en vue d'une gestion budgétaire saine et prudente. Le CNFP pourrait utilement contribuer à la mise en place d'un tel cadre.

Merci de votre attention !