



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 18 novembre 2022

Ordre du jour :

8080 **Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant :**

1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;

2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

3° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;

4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;

5° la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;

6° la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ;

7° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;

8° la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;

9° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;

10° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ;

11° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0

8081 **Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026**

- Rapporteur : M. Max Hahn

- Présentation de l'évaluation du Conseil national des finances publiques (CNFP)

*

Présents : Mme Diane Adehm en remplacement de M. Michel Wolter, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, M. Max Hahn, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Marc Wagener, Président du Conseil national des finances publiques (CNFP)

Mme Simone Delcourt, M. Jean Olinger, Membres du Conseil national des finances publiques (CNFP)

M. Pit Federspiel, Mme Anouk Schroeder, Mme Jill Thinnes, Secrétariat du Conseil national des finances publiques (CNFP)

M. Noah Louis, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Michel Wolter

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

8080 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant :

1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;

2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

3° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;

4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;

5° la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;

6° la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ;

7° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;

8° la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;

9° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;

10° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ;

11° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0

8081 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026

- Présentation de l'évaluation du Conseil national des finances publiques (CNFP)

Avant de passer la parole à Monsieur le Président du Conseil national des finances publiques (ci-après « CNFP ») Marc Wagener, Monsieur le Président André Bauler (DP) procède à une succincte introduction faisant notamment mention du contexte économique exceptionnel qui caractérise les temps récents et de l'impact inévitable que ce dernier engendre en termes de programmation budgétaire annuelle et pluriannuelle.

En guise d'introduction, Monsieur le Président du CNFP Marc Wagener souhaite abonder dans le sens de Monsieur le Président André Bauler lorsque celui-ci qualifie le contexte économique actuel d'exceptionnel et évoque ses effets sur la programmation budgétaire. Dans ce contexte, l'orateur fait état de nouveaux chiffres devenus disponibles postérieurement au dépôt des projets de loi 8080 et 8081 afférents à la programmation budgétaire de 2022 à 2026, de manière que ces renseignements n'aient guère pu figurer dans la documentation accompagnant ces projets de loi ; le CNFP a tout de même tâché d'intégrer ces chiffres dans son évaluation afin de dépeindre l'image la plus fidèle des finances publiques luxembourgeoises.

À titre liminaire, l'orateur tient à ajouter que les constats dont il fera part lors de la présente réunion s'entendent comme des observations émises sur base des informations disponibles à ce jour ; il échet par conséquent de faire preuve de délicatesse dans l'interprétation des dernières en ce que celles-ci sont le fruit des circonstances économiques exceptionnelles qui règnent à présent et ne constituent dès lors guère des prévisions infaillibles.

Hormis ces considérations liminaires, il demeure que les finances publiques subiront une détérioration considérable au cours des années à venir menant à ce que la dette publique se rapproche du seuil des 30%. Ce constat est à lire indépendamment du cadre de gouvernance budgétaire applicable, qui lui est susceptible de se voir altérer au cours des années à venir.

Pour ce qui est dudit cadre de gouvernance budgétaire, l'orateur évoque que l'application des prescriptions de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques¹ (ci-après « loi du 12 juillet 2014 ») à lire de concert avec celles du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire² (ci-après « Traité ») a été suspendue pour les exercices 2022 et 2023 en vertu de l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la loi du 12 juillet 2014 précitée. En effet, cette disposition permet de faire valoir des « circonstances exceptionnelles » telles que visées à l'article 3, paragraphe 3, alinéa 2, lettre b), du Traité de sorte que les objectifs à moyen terme des années 2022 et 2023 ne sont pas applicables ; ces derniers s'élèvent à +0,50% et +0,00% du produit intérieur brut (ci-après « PIB ») respectivement.

Le recours à cette clause dérogatoire étant limité aux exercices 2022 et 2023, il s'ensuit qu'en 2024, l'objectif budgétaire à moyen terme de 0,00% du PIB devrait être atteint. Or, il ressort du projet de loi 8081 que les prévisions pointent à ce que cet objectif ne puisse pas être rempli. Si l'on se fie cependant aux chiffres plus récents publiés par la Commission européenne, l'on constatera que ses prévisions se présentent moins pessimistes³.

À ce stade, il échet de noter que des discussions ont été entamées au sujet d'une réforme du cadre de gouvernance budgétaire visant à remplacer les dispositions applicables substituant aux notions de solde structurel et d'objectif budgétaire à moyen terme par un indicateur opérationnel unique fondé sur la soutenabilité de la dette publique réservant, le cas échéant, plus de marge de manœuvre aux États membres et permettant une approche plus individualisée. L'on se trouve actuellement encore à un stade préliminaire en ce qu'aucune

¹ Loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques et modifiant : a) la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat b) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, 122, 15 juillet 2014).

² Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la Hongrie, Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède, fait à Bruxelles, le 2 mars 2012.

³ Commission européenne, « European Economic Forecast – Autumn 2022 », 11 novembre 2022, disponible sur : [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2022-economic-forecast-eu-economy-turning-point_en#:~:text=Autumn%202022%20Economic%20Forecast%3A%20The%20EU%20economy%20at%20a%20turning%20point,-Page%20contents&text=GDP%20is%20expected%20to%20grow,both%20EU%20and%20euro%20area\).&text=in%20the%20EU%20is%20forecast,\(euro%20area%3A%208.5%25\).](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2022-economic-forecast-eu-economy-turning-point_en#:~:text=Autumn%202022%20Economic%20Forecast%3A%20The%20EU%20economy%20at%20a%20turning%20point,-Page%20contents&text=GDP%20is%20expected%20to%20grow,both%20EU%20and%20euro%20area).&text=in%20the%20EU%20is%20forecast,(euro%20area%3A%208.5%25).)

proposition de règlement⁴ n'a jusqu'ici été déposée ; la Commission vient uniquement de publier une communication à ce sujet⁵.

Quant aux prévisions macroéconomiques, l'orateur note que d'ordinaire l'on comparerait les chiffres issus du projet de loi 8081 à ceux repris dans le Pacte de stabilité et de croissance⁶ (ci-après « PSC ») présenté en avril 2022⁷. Or, le PSC ne faisait guère état des implications du conflit armé international éclaté en Ukraine en raison de la récence de ce dernier. En lieu et place de la comparaison usuelle, le CNFP procède dès lors à l'analyse des prévisions budgétaires et économiques provenant du projet de loi 8081 avec celle de la note de conjoncture de juin 2022⁸.

Il en ressort que le contexte économique global est marqué par une incertitude prononcée en raison notamment du conflit armé précité, mais également des soucis en relation avec les chaînes d'approvisionnement et de la flambée des prix de l'énergie ; le Luxembourg en tant que pays d'envergure modeste présentant des liens économiques étroits avec des marchés étrangers se présente particulièrement sensible à de tels chocs.

En guise de rétrospective, l'orateur souligne que la relance post-pandémique en 2021 était considérable avec une hausse du PIB réel de 5,1%, même si les prévisions précédentes visaient une progression du PIB réel de 7,0% ; cet écart est principalement dû à ce que la régression du PIB réel en 2020 était, elle-aussi, moins importante qu'anticipée.

Tandis que le premier trimestre de l'exercice 2022 dénotait une performance économique non négligeable, l'on constate, à partir du deuxième trimestre, une régression de la valeur ajoutée produite au sein de certains secteurs, dont notamment ceux de l'industrie à hauteur de 7,0%, de la construction à hauteur de 9,0% et des finances à hauteur de 1,5%. La croissance du PIB réel de 2,5% pour l'exercice 2022 telle qu'inscrite dans le projet de loi 8081 ne pourra dès lors guère être atteinte ; il en est de même de celle prévue pour l'exercice 2023 chiffrée à 2,0%. La Commission européenne escompte, quant à elle, une progression du PIB réel du Luxembourg de 1,5% et de 1,0% pour les exercices 2022 et 2023, respectivement. À ce titre, il importe de noter que cette croissance moindre est tout de même à considérer comme positive en comparaison avec la stagnation prévue dans la zone euro (+0,3% en 2023) et la récession qui atteindra prévisionnellement l'Italie et l'Allemagne, par exemple.

⁴ Afin de procéder à la refonte esquissée, le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques devrait être modifié, voire abrogé. Voyez : Commission européenne, « *Building an economic governance framework fit for the challenges ahead* », 9 novembre 2022, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6562.

⁵ Commission européenne, « *European Economic Forecast – Autumn 2022* », 11 novembre 2022, disponible sur : [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2022-economic-forecast-eu-economy-turning-point_en#:~:text=Autumn%202022%20Economic%20Forecast%3A%20The%20EU%20economy%20at%20a%20turning%20point,-Page%20contents&text=GDP%20is%20expected%20to%20grow,both%20EU%20and%20euro%20area.&text=in%20the%20EU%20is%20forecast,\(euro%20area%3A%208.5%25\)](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2022-economic-forecast-eu-economy-turning-point_en#:~:text=Autumn%202022%20Economic%20Forecast%3A%20The%20EU%20economy%20at%20a%20turning%20point,-Page%20contents&text=GDP%20is%20expected%20to%20grow,both%20EU%20and%20euro%20area.&text=in%20the%20EU%20is%20forecast,(euro%20area%3A%208.5%25)).

⁶ Pacte de Stabilité et de Croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2022-2026, disponible sur <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2022/04-avril/27-backes-psc/lu-programme-de-stabilite-et-de-croissance-2022.pdf>.

⁷ Voyez : Procès-verbal de la réunion jointe de la Commission des Finances et du Budget et de la Commission de l'Économie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace du 25 avril 2022, session ordinaire 2021-2022, P.V. FI 34, P.V. ECOPC 15.

⁸ Institut national de la statistique et des études économiques (ci-après « STATEC »), Note de conjoncture 1-2022, juin 2022, disponible sur : <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/note-conjoncture/2022/note-conjoncture-01-2022.html>.

Concernant l'économie luxembourgeoise, les facteurs susceptibles de l'affecter le plus sont la volatilité des marchés financiers, le resserrement de la politique monétaire, l'indexation des salaires, notamment en vue du décalage d'une tranche indiciaire en principe venue à échéance en 2022⁹ ainsi que l'adaptation du salaire social minimum¹⁰.

Accessoirement, l'orateur souhaite souligner qu'au premier regard, il découlerait de source qu'un ralentissement de l'économie nationale entraîne une dégradation des finances publiques dans une mesure égale. Or, cela n'est pas nécessairement le cas.

Un élément crucial duquel il a été indispensable de tenir compte lors de l'élaboration de la programmation budgétaire pour 2023 et les exercices suivants est l'inflation et dans le contexte notamment des mesures décidées dans le cadre des réunions du comité de coordination tripartite ayant eu lieu en 2022. Ces mesures parviennent à mitiger la progression du taux d'inflation pour l'exercice 2023 pour le réduire à 2,8% selon le projet de loi 8081 ; le STATEC, dans une publication plus récente, s'attend à une inflation de 3,4%¹¹. Les chiffres présentés par le STATEC signifient non seulement qu'en dépit des mesures décidées par le comité de coordination tripartite, l'inflation atteindrait un niveau plus élevé qu'escompté ce qui rendrait également plus probable la venue à échéance d'une tranche indiciaire non prise en compte lors de la programmation budgétaire.

Comme évoqué ci-dessus, les prédites mesures concernent principalement l'exercice 2023 de manière que les exercices qui suivent seront, à ce stade, dépourvus de mesures précises décidées à présent. Ceci est notamment dû au fait que l'on part de la prémisse que le choc inflationniste que l'on connaît à présent soit transitoire ; les prévisions émises sous l'égide de cette hypothèse pointent vers une inflation à hauteur de 2,4% en 2024, 1,5% en 2025 et 1,7% en 2026. Si cette prémisse s'avère erronée et que le choc des prix de l'énergie serait « permanent », l'inflation grimperait à 8,4% en 2024, avant de chuter à des niveaux environnant les 1,2% et 1,5% dans les années qui suivent. Une hausse moins transitoire des prix de l'énergie mènerait dès lors mécaniquement à un rattrapage de l'inflation réduite en 2023 en raison des mesures prises de manière que les effets desdites mesures en seront anéantis en l'absence d'instauration d'instruments subséquents.

À ce stade, il se présente impossible de savoir quel scénario appert le plus probable. Or, la décision de se baser sur la prémisse d'un choc inflationniste transitoire a ses mérites en ce que cela permet d'évaluer l'évolution des finances publiques à politique constante ; une inflation de 8,4% en 2024 nécessiterait, d'un côté, la prise de nouvelles mesures qui dépendent fortement de l'intention des décideurs politiques, et, de l'autre côté, engendrerait également de recettes supplémentaires dans le chef de l'État.

Il échet également de noter que les écarts entre les diverses prévisions ne cessent de croître ; symptôme de l'incertitude économique qui prévaut à présent.

⁹ Article 3, loi du 29 juin 2022 portant transposition de certaines mesures prévues par l'« Accord entre le Gouvernement et l'Union des Entreprises luxembourgeoises et les organisations syndicales LCGB et CGFP » du 31 mars 2022 et modifiant : 1° le Code de la sécurité sociale ; 2° le titre Ier de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3° la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ; 4° la loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures ; 5° l'article 3, paragraphe 7, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 6° la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant modification 1. du Code de la sécurité sociale ; 2. de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant le boni pour enfant ; 7° la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, n° 317, 29 juin 2022).

¹⁰ Articles L.222-1 à L.222-10, Code du travail.

¹¹ STATEC, « Prévisions d'inflation : 6,4% pour 2022 et 3,4% pour 2023 », STATNEWS N°52, 07 novembre 2022.

En ce qui concerne les évolutions du marché de l'emploi, les prévisions se présentent assez positives pointant vers une stabilisation du taux de chômage même si le rythme de création d'emploi subira un ralentissement prononcé.

Globalement, l'on peut constater une dégradation importante des finances publiques en 2020 suivie d'une amélioration en 2021 pour en arriver à un déficit léger en 2022 qui atteint son apogée en 2023 notamment en raison de la pleine application des mesures susvisées. En 2023, l'administration centrale encourra dès lors un déficit d'environ 3 milliards d'euros ; déficit qui atteindra un niveau d'à peu près 2 milliards d'euros en 2024 et encore 1,5 milliard d'euros en 2026. Il s'ensuit qu'à l'échéance des mesures décidées à présent le déficit ne sera résorbé que de manière trainante.

Si l'on considère à présent le solde de la sécurité sociale, l'on constatera que même si cette dernière continue à dénoter un excédent en fin d'exercice, cet excédent baissera au cours des années à venir ; en 2019, l'on parla encore de 1,2 milliard d'euros d'excédent tandis que selon les prévisions actuelles ce dernier ne s'élèvera qu'à 700 millions d'euros en 2026. Ce dynamisme réduit de concert avec le déficit de l'administration centrale mène à ce que le déficit global ne se résorbe que de manière trainante au cours des années à venir.

À l'instar de ce qui a été noté ci-dessus, les chiffres proposés par la Commission européenne s'avèrent ici encore plus favorables à l'évolution des finances publiques luxembourgeoises ; cela d'environ 500 millions d'euros par année. Le constat exposé ci-dessus demeure toutefois : Les dépenses présentent souvent une rigidité à la baisse non négligeable de manière que les déficits de ces années ne varient guère.

Venons désormais aux observations du CNFP. L'observation A a trait à la prudence avec laquelle le solde des recettes et dépenses de l'administration centrale a été indiqué pour les exercices 2022 et 2023 ; la Commission européenne vient à la même conclusion chiffrant la sous-évaluation du solde à 500 millions d'euros.

À cet effet, quelques recettes de l'exercice 2023 ont été relevées comme étant, le cas échéant, sous-estimées, notamment en comparaison avec la moyenne historique des variations entre 1996 et 2021. Il s'agit principalement des recettes issues de la taxe d'abonnement pour lesquelles une régression de 3,7% est prévue tandis qu'en moyenne celles-ci progressaient historiquement de 7,9%, l'on pourrait, à ce sujet, certes, renvoyer à la volatilité des marchés financiers, or, l'on connaissait bien d'autres périodes caractérisées d'incertitude dont les variations engendrées sont intégrées dans la moyenne historique susvisée.

Il en est de même pour ce qui est des recettes engendrées par la taxe sur la valeur ajoutée (ci-après « TVA »). Bien qu'il soit évident que la réduction des taux en vertu des mesures décidées par le comité de coordination tripartite provoque un déchet fiscal à hauteur d'environ 300 millions d'euros, la progression des prix à la consommation se répercute tout de même sur les recettes issues de la TVA. En comparaison avec la hausse de recettes de la TVA en 2022 à hauteur de 14,9%, la progression escomptée pour 2023 de 3,1% paraît modeste surtout si l'on considère que l'inflation sous-jacente s'élève à l'heure actuelle à environ 5%.

Parmi les autres recettes de l'administration centrale susceptible de connaître une évolution favorable en raison de la hausse des prix à la consommation, se trouve également l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou des ménages avec une progression de 12,4% prévue pour 2023. Il découle de source que l'indexation des salaires et traitements ainsi que l'adaptation du salaire social minimum en 2023 auront un impact positif sur les recettes de l'État dans ce domaine.

Le constat du CNFP que le niveau de certaines recettes a été, le cas échéant, sous-estimé s'étend inversement aux dépenses prévues pour l'exercice 2023 ; notamment en ce qui concerne la progression des dépenses en matière des investissements directs et indirects pour lesquelles l'on s'attend à une hausse de 19,5% en 2023. L'orateur avance qu'une telle progression en matière d'investissements constitue un important défi en ce qu'il sera, dans ce contexte, nécessaire de déceler suffisamment de projets et d'intervenants afin d'être en mesure d'y parvenir ; il se peut dès lors vraisemblablement que les montants alloués à de tels investissements seront répartis sur plusieurs années.

Comme d'ores et déjà alludé ci-dessus, l'observation B du CNFP a trait au niveau du solde nominal qui ne s'améliore que lentement à moyen terme sur la période de 2024 à 2026.

À ce sujet, l'orateur établit une corrélation avec l'observation A en ce que les prévisions prudentes en matière de la progression des recettes durant les années à venir mènent de toute évidence à ce que les finances publiques ne se rétablissent qu'à un rythme modeste. Il est notamment fait mention des taxes relevées précédemment, notamment la taxe d'abonnement et la TVA, pour lesquelles les auteurs du projet de loi 8081 n'escomptent qu'une faible progression à moyen terme en comparaison avec la moyenne historique.

Il échet également de noter que la progression des impôts sur le revenu des personnes physiques ou des ménages revient considérablement favorable à l'État surtout au vu du maintien du barème fiscal au niveau actuel.

En outre, il est constaté que la variation annuelle moyenne des années 2024 à 2026 des dépenses de l'administration centrale ne s'élèverait qu'à 3,1% tandis que la moyenne historique desdites dépenses entre 1996 et 2021 est de 6,4% ; il se peut que cela est le reflet d'une régression mécanique de la variation annuelle en raison de la hauteur exceptionnelle des dépenses en 2023 au vu des mesures décidées dans le contexte du comité de coordination tripartite. Or, l'orateur donne à considérer que certaines prévisions se présentent plutôt prudentes, dont notamment la variation annuelle moyenne des années 2024 à 2026 de la rémunération des salariés de l'administration centrale chiffrée à 5,5% tandis qu'en 2021, celle-ci s'élevait à environ 8% tout en soulignant que la cadence de la progression des prix à la consommation n'atteignait pas encore les niveaux actuels. Un constat analogue est fait pour ce qui est de la régression des investissements de 1,3% en moyenne entre 2024 et 2026 dont l'orateur met la probabilité en doute.

Généralement, l'orateur relève que les incertitudes qui règnent actuellement rendent la programmation budgétaire pluriannuelle complexe ce qui ne pourrait pas pour autant enfreindre aux missions du CNFP à savoir celle de procéder à l'évaluation des finances publiques.

L'observation C concerne la non-adaptation du barème fiscal à l'évolution des prix. En effet, si l'adaptation du barème fiscal était tributaire de l'évolution des prix à la consommation, les revenus issus des impôts sur les revenus des personnes physiques ou des ménages ne devraient qu'augmenter corrélativement à la croissance de la masse salariale. Ainsi, la masse salariale augmenterait de 60% entre 2019 et 2026 tandis que les revenus engendrés progressent de 90% ; sur cette période, le surplus de revenus recueillis par l'administration centrale en raison de la non-adaptation du barème fiscal à l'évolution des prix à la consommation s'élève à 1,7 milliard d'euros en termes cumulatifs, ce qui équivaut à peu près au déficit que l'on est susceptible d'encourir pour l'exercice 2026 en guise d'ordre de grandeur. Il en ressort que le déficit des années à venir se creuserait si l'on procédait à l'adaptation susvisée.

Afin de discerner les sources des déficits successifs, le CNFP a comparé le solde nominal de 2023 tel que prévu par la programmation financière pluriannuelle de 2019 à 2023¹² avec les prévisions actuelles pour en arriver à l'observation D que le solde nominal subira une détérioration à hauteur de 1,2 milliard d'euros en 2023 qui est intégralement due à une augmentation des dépenses, dont principalement des dépenses courantes, en notant une amélioration des recettes d'environ 0,5 milliard d'euros; ces chiffres tiennent compte de l'indexation, de l'inflation et des mesures décidées dans le cadre du comité de coordination tripartite afin de permettre une vue sur les tendances structurelles du solde de l'État. À cet égard, l'orateur émet une mise en garde quant à la marge de manœuvre réduite de l'État au vu de cette progression structurelle des dépenses.

Finalement, l'observation E a trait au solde la sécurité sociale qui dénotera prévisionnellement une baisse persistante au cours des années à venir en raison d'effets structurels. L'orateur note à ce sujet qu'en 2026, le nombre de retraités aura progressé d'environ 4% tandis que le nombre de contribuables à l'assurance pension n'augmentera que de 2,5% de manière que le rapport entre bénéficiaires et contribuables passe de 2,5 à 2. Il en découle que le solde excédentaire de la sécurité sociale s'évapora au fur et à mesure tant qu'une adaptation législative n'y remédie pas.

Or, les prévisions y relatives se sont améliorées depuis la présentation du PSC 2022 en ce que ce dernier prévoyait un solde de 242 millions d'euros en 2026 tandis que l'on s'attend dorénavant à un solde de 679 millions à l'issue dudit exercice. Il en demeure que les défis structurels risquent d'engendrer des effets négatifs pour la sécurité sociale luxembourgeoise.

Pour ce qui est de la dette publique, le CNFP note que les déficits successifs des années prochaines mènent à ce que celle-ci frôle le seuil de 30% du PIB tel que préconisé par l'accord de coalition¹³ avec une hauteur de 29,5% à politique inchangée.

En guise de conclusion, l'orateur tient à souligner que les déficits successifs, ainsi que le rapprochement du rapport entre la dette publique et le PIB du seuil de 30% que ces derniers provoquent, pourraient mener à une marge de manœuvre réduite en cas d'aggravation de la crise, voire en cas de survenance d'une crise subséquente. S'y ajoutent que les recettes supplémentaires recueillies en raison de la non-adaptation du barème fiscal quant à l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou ménages pourraient déjà être qualifiées d'importantes et la détérioration continue du solde de la sécurité sociale.

En dernier lieu, l'orateur regrette que le projet de loi 8081 n'ait pas été accompagné d'une trajectoire d'ajustement relatif au solde structurel pour les années 2024 à 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.

Monsieur le Président André Bauler (DP) remercie Monsieur le Président du CNFP Marc Wagener de son exposé exhaustif évoquant notamment l'incertitude généralisée qui caractérise le contexte économique global.

L'orateur exprime son inquiétude face à la dégradation continue du solde de la sécurité sociale repérée ci-dessus se référant également au déficit qu'encourt actuellement la Caisse nationale de santé.

¹² Loi du 20 décembre 2019 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2019-2023 (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, n° 888, 23 décembre 2022).

¹³ Accord de coalition 2018-2023, p. 115, disponible sur : <https://gouvernement.lu/fr/publications/accord-coalition/2018-2023.html>.

Faisant référence à la progression substantielle des investissements relevée ci-dessus, l'orateur note que, même si la hausse des prix à la consommation provient essentiellement d'un rétrécissement de l'offre, ces investissements contribuent, en tant qu'émanation d'une demande accrue, à l'inflation. À ce sujet, l'orateur souhaite connaître la position du CNFP.

Ensuite, l'orateur fait part de ses réflexions à l'égard d'une réduction des impôts sur le revenu indiquant qu'une telle mesure réduirait certes à première vue les recettes que ces impôts engendrent d'ordinaire ; est fait allusion au 1,7 milliard d'euros de 2019 à 2026 provenant de la non-adaptation du barème fiscal. Or, cela mènerait également à une augmentation des revenus disponibles des ménages qui pourraient, eux, être dépensés de manière que l'économie en profite et que l'État en recueille des recettes en raison des impôts indirects.

Monsieur le Président du CNFP Marc Wagener abonde dans le sens de Monsieur le Président André Bauler lorsque ce dernier qualifie l'offre comme étant un facteur déterminant de la situation inflationniste que l'on vit à présent. Dans ce cadre, l'orateur considère que la demande en serait plutôt en déclin notamment en raison de l'augmentation du coût de la vie. Passant à la politique monétaire de la Banque centrale de l'Union européenne, l'orateur note que le scénario dans lequel une offre restreinte est à l'origine d'une inflation s'avère assez rare de manière qu'il ne soit guère certain que le rehaussement des taux d'intérêt directs au niveau européen sorte les effets escomptés. En effet, l'augmentation des taux d'intérêt directs est censée tempérer la demande du marché et n'agit qu'accessoirement sur l'offre.

L'orateur se rallie également aux propos de Monsieur le Président André Bauler en ce qui concerne les recettes issues de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou ménages notant que si ces recettes ne parviendraient pas ou dans une moindre mesure à l'État, les montants que cette moins-value représente se retrouveraient soit dans l'épargne, soit dans la consommation attisant à nouveau l'inflation. Lesdites recettes ont attiré l'attention du CNFP en raison de leur progression importante au cours des années passées et prévisionnelle en ce qu'avec une adaptation du barème fiscal aux prix à la consommation, ces recettes devraient croître proportionnellement avec la masse salariale. Au vu de la démultiplication des échéances des tranches indiciaires que l'on observe récemment, la non-adaptation du barème fiscal en ce sens se présente équivalemment à une augmentation fiscale indirecte.

Concernant la détérioration du solde de la sécurité sociale, l'orateur tient à souligner que les constats présentés lors de la présente réunion s'entendent à politique constante, c'est-à-dire sans prendre en considération une éventuelle adaptation des régimes sociaux luxembourgeois. Or, si la sécurité sociale, en partie ou globalement, devenait déficitaire à un niveau auquel le concours financier de l'État devienne inéluctable, une refonte en profondeur s'imposerait de toute évidence.

Monsieur Gilles Roth (CSV) souhaite d'emblée appeler à ce que le rôle du CNFP devienne plus proactif surtout en ce qui concerne le respect par l'État des objectifs à moyen terme soulignant que les prévisions examinées ci-dessus pointent à ce que lesdits objectifs ne soient pas respectés en 2024. Ne serait-il pas nécessaire d'élaborer dès à présent des pistes afin de déjouer la tendance budgétaire dépeinte dans le projet de loi 8081 ? Dans ce contexte, l'orateur renvoie aux élections tant locales que nationales qui auront lieu en 2023 et qui sont susceptibles d'enfreindre l'action politique.

En réponse à l'intervention de Monsieur Gilles Roth, Monsieur le Président du CNFP Marc Wagener note, comme évoqué ci-dessus, que le CNFP regrette que le projet de loi 8081 ne comporte pas de trajectoire d'ajustement pour les années 2024 et suivantes bien qu'il ressorte clairement des prévisions que les objectifs à moyen termes ne seront pas atteints. Deux constats permettent néanmoins de mitiger cette observation : Premièrement, les chiffres que la Commission européenne vient de publier et se présentent dès lors plus récents que ceux présentés dans le cadre du projet de loi 8081 s'avèrent plus favorables de manière que l'écart

entre le solde structurel et l'objectif à moyen terme pour l'exercice 2024 n'engendrerait probablement pas l'intervention du CNFP¹⁴. En second lieu, il y a lieu de mettre l'accent sur la réforme du cadre de gouvernance budgétaire qui permettrait, selon les échos qui atteignent l'orateur, une marge de manœuvre plus ample.

L'orateur rappelle, à ce sujet, que la mission du CNFP consiste, lorsqu'un écart important entre le solde structurel et l'objectif à moyen terme est constaté, à déclencher le mécanisme de correction tel que prévu dans la loi du 12 juillet 2014 de manière que le Gouvernement soit obligé d'intégrer des mesures d'assainissement dans « le projet de budget pour l'année à venir »¹⁵.

En guise de conclusion, Monsieur le Président André Bauler (DP) appelle à ce que l'on veuille à maintenir la dette publique en dessous du seuil des 30%, non par principe, mais afin de protéger l'économie autochtone et de garantir une certaine marge de manœuvre dans le chef de l'État.

Accessoirement, Monsieur le Président du CNFP Marc Wagener note que la Chambre des Députés vient d'être notifiée par courrier que le mandat d'un des deux membres du CNFP désignés par la Chambre des Députés vient à échéance de sorte qu'il soit nécessaire de procéder à la nomination d'un remplaçant, voire au renouvellement du mandat du membre en question.

Monsieur le Rapporteur Max Hahn (DP) indique que ladite désignation est reprise à l'ordre du jour de la séance publique de la Chambre des Députés du 22 novembre 2022.

Luxembourg, le 18 novembre 2022

<p style="text-align: center;">Procès-verbal approuvé et certifié exact</p>
--

Annexe : Présentation de l'évaluation des finances publiques

¹⁴ L'article 6 de la loi du 12 juillet 2014 prévoit un mécanisme de correction en cas d'écart constaté entre le solde structurel et l'objectif à moyen terme applicable. Selon le paragraphe 2 de la disposition sous rubrique « [u]n 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 ».

¹⁵ Article 6, paragraphe 1^{er}, loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.



conseil national
des finances publiques
luxembourg

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

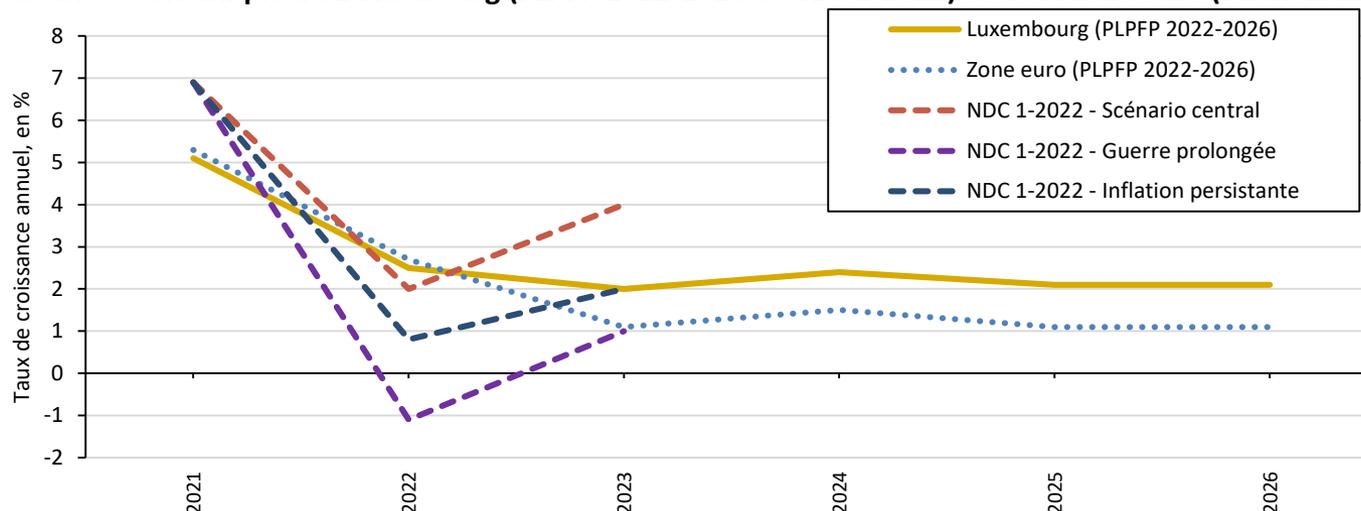
- **L'évaluation apprécie principalement les prévisions économiques et budgétaires du PLPFP 2022-2026 sur base des informations disponibles lors de l'établissement de ce dernier**, tout en mentionnant, le cas échéant, les conséquences susceptibles de découler d'informations et d'événements subséquents.
 - 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

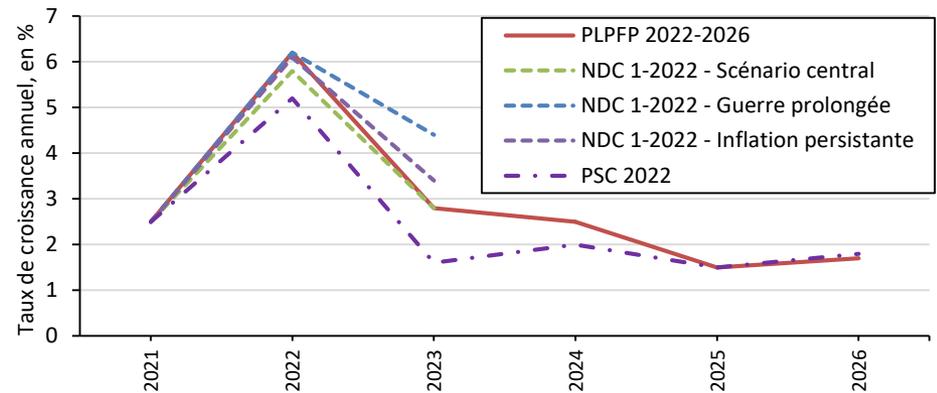
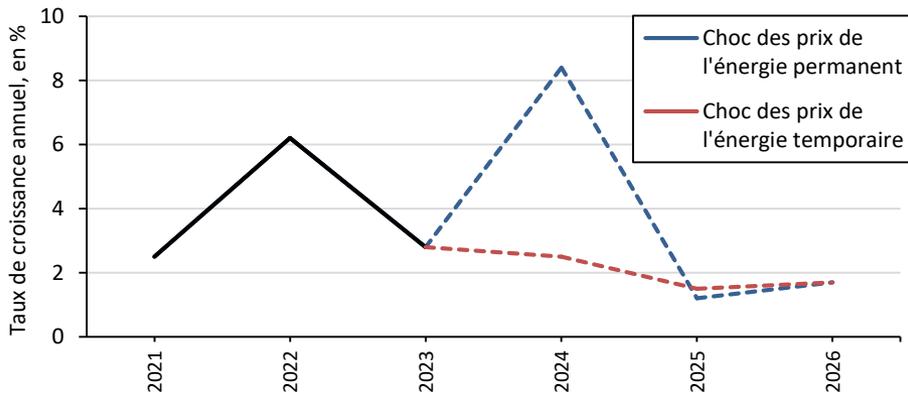
Graphique - Croissance économique du Luxembourg (PLPFP 2022-2026 et NDC 1-2022) et de la zone euro (PLPFP 2022-2026) :



- 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 :

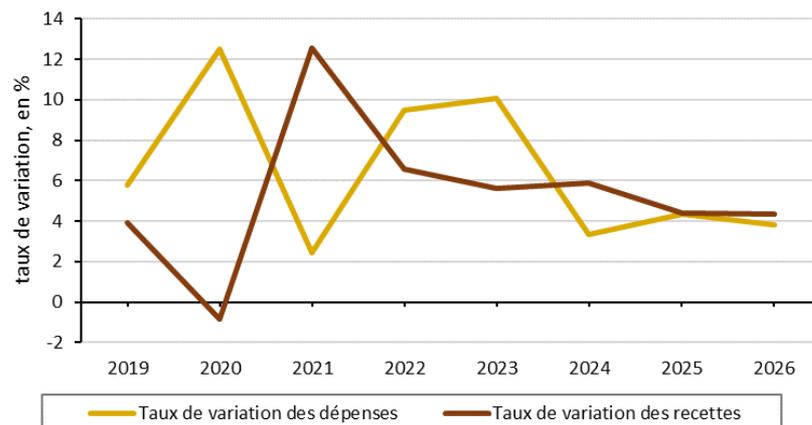
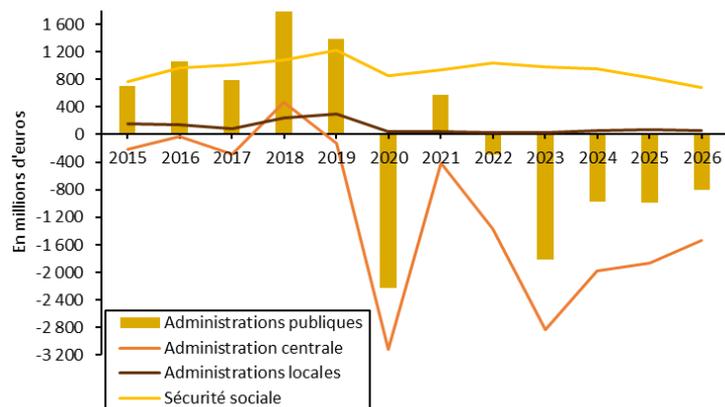


- Le PLPFP 2022-2026 se base sur les prévisions élaborées à l’issue de l’accord tripartite pour les années 2022 (6,2%) [6,4% chiffre récent du STATEC] et 2023 (2,8%) [3,4%] et retient l’hypothèse que le choc des prix de l’énergie soit transitoire pour les prévisions à moyen terme (2024 à 2026). Sous 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	Variation historique 1996-2021	Variation annuelle 2022	Variation annuelle 2023
Administration centrale	Taux de variation (en %)		
Impôts sur la production et les importations	6,2	9,7	1,8
dont :			
Taxes sur la valeur ajoutée	7,0	14,9	3,1
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.	6,6	4,1	8,8
dont :			
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	Variation historique 1996-2021	Variation annuelle 2022	Variation annuelle 2023
Administration centrale	taux de variation (en %)		
Consommation intermédiaire	7,0	17,8	9,1
Investissements directs et indirects	6,7	12,3	19,5
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%).

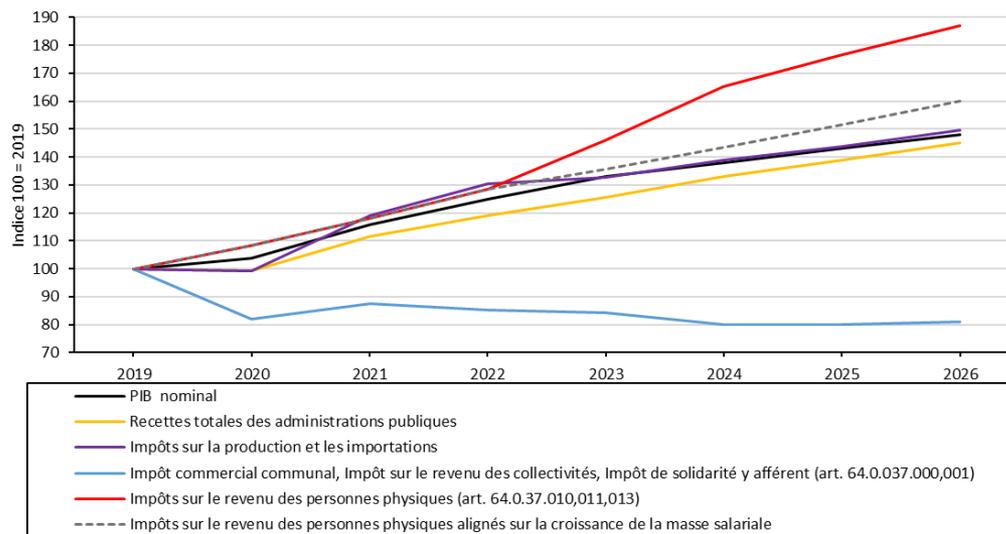
RECETTES Administration centrale	Variation historique 1996- 2021	Variation annuelle moyenne 2024-2026
	Taux de variation (en %)	
Impôts sur la production et les importations dont :	6,2	4,1
<i>Taxes sur la valeur ajoutée</i>	7,0	4,7
<i>Taxe d’abonnement sur les titres de société</i>	7,9	3,9
<i>Droits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

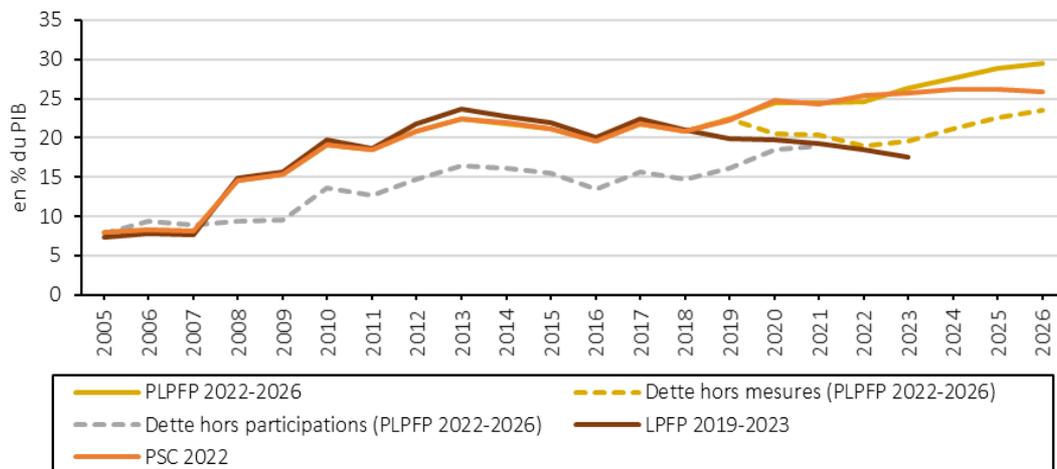
Prévisions budgétaires – Un aperçu sur la sécurité sociale

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).

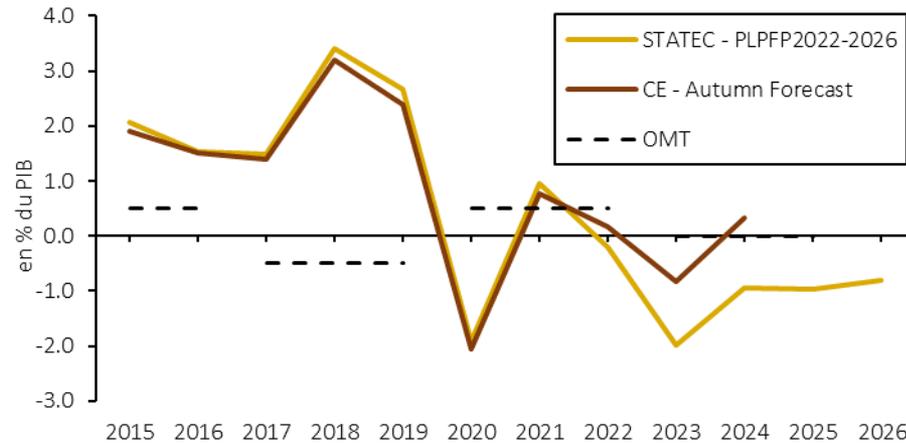
En millions d'euros	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Solde de la sécurité sociale	941	1 040	988	949	820	679
Idem (en % du PIB)	1,3	1,3	1,2	1,1	0,9	0,7

Dettes publiques



- **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 Solidaritétspak » 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 !