

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 26 mars 2024

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 1^{er} mars 2024 et de la réunion du 6 mars 2024

2. 8383 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024 et modifiant :
1° 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 ;
2° la loi modifiée du 16 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;
3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
4° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement
- Rapporteur : Madame Diane Adehm

- 8384 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027
- Rapporteur : Madame Diane Adehm

- Présentation de l'avis du Conseil national des finances publiques

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, M. Sven Clement, M. Fernand Etgen, remplaçant Mme Corinne Cahen, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, M. Fred Keup, Mme Paulette Lenert, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, Mme Sam Tanson

M. Romain Bausch, Président du Conseil national des finances publiques (CNFP)

M. Pit Federspiel, Mme Isabelle Goubin, Mme Délia Nilles, Mme Jill Thinnès, du Conseil national des finances publiques (CNFP)

M. Henri Wagener, du groupe politique CSV, collaborateur de la rapportrice

M. Dan Schmit, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Corinne Cahen, M. Michel Wolter

M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 1er mars 2024 et de la réunion du 6 mars 2024

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés à l'unanimité.

- 2. 8383** **Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2024 et modifiant :**
1° 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 ;
2° la loi modifiée du 16 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;
3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
4° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement
- 8384** **Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2023-2027**

❖ **Présentation de l'avis du Conseil national des finances publiques**

M. le Président du Conseil national des finances publiques (ci-après « CNFP ») procède à la présentation de l'avis du CNFP.

Cette présentation comprend les éléments suivants :

- évaluation des prévisions macroéconomiques ;
- évaluation des prévisions budgétaires et dette publique ;
- évaluation des règles de gouvernance budgétaire ;
- réforme de la gouvernance budgétaire.

Pour le détail, il est renvoyé à la présentation annexée au présent procès-verbal et au document parlementaire 8383/01.

❖ **Échange de vues**

Au cours de l'échange de vues qui suit la présentation, les membres de la Commission abordent plusieurs sujets. De cet échange, il y a lieu de retenir les points suivants :

Prévisions macroéconomiques

M. Laurent Mosar (CSV) constate que le CNFP prévoit dans son avis qu'une légère baisse des taux d'intérêt pourrait avoir un effet significatif sur la croissance économique. Au vu de la magnitude de cet effet projeté, l'orateur aimerait obtenir des explications complémentaires de la part du CNFP.

Un représentant du CNFP confirme qu'une légère baisse des taux d'intérêt est projetée d'avoir un effet assez grand sur la croissance économique en 2024. Cependant, cet effet devrait rester très ponctuel, de sorte que la croissance économique retournerait rapidement à un niveau normal.

Évolution de la situation budgétaire

À la question de M. Franz Fayot (LSAP) sur les conséquences des mesures annoncées par le Gouvernement sur l'équilibre budgétaire, M. le Président du CNFP explique qu'une baisse des taux d'imposition est susceptible de se traduire par une diminution des recettes pendant que la prolongation des mesures pour atténuer la hausse des prix sur différents produits énergétiques engendrerait des dépenses complémentaires. Cependant, l'orateur donne à considérer que ceci n'amènera pas nécessairement à un problème significatif pour les finances publiques, étant donné que la situation budgétaire réelle a tendance à être systématiquement plus positive que les autorités ne le jugent au moment de leurs estimations sur le solde budgétaire.

Concernant ces estimations, M. Sam Tanson (déi gréng) aimerait connaître les moyens que le CNFP identifie en vue d'améliorer la prévisibilité sur les recettes publiques.

Une représentante du CNFP donne tout d'abord à considérer qu'une prévisibilité absolue s'avère impossible. Par ailleurs, l'oratrice fait état des efforts au niveau des autorités compétentes pour favoriser leurs échanges en vue de favoriser une meilleure coordination dans l'objectif d'améliorer les estimations budgétaires.

Au vu des défis pour établir des estimations exactes, M. le Président de la CNFP plaide pour une approche visant à compléter le scénario central retenu pour définir les dépenses et recettes de l'État par des scénarios complémentaires qui tiennent compte de différentes hypothèses sur l'évolution de l'économie. Ceci permet de comprendre davantage la variation susceptible par rapport au scénario central, de sorte que les décideurs politiques peuvent prendre des décisions en connaissance des variations potentielles qui pourraient être observées.

À la question complémentaire de Mme Sam Tanson (déi gréng) relative aux données qui seraient nécessaires pour établir des meilleures prévisions à moyen terme, M. le Président du CNFP estime que les données nécessaires sont en principes disponibles. Il s'agit de compléter ces données en identifiant les objectifs politiques à moyen terme et chiffrant davantage l'impact de mesures politiques sur les finances publiques.

Interrogé par M. Laurent Mosar (CSV) sur la situation financière de la sécurité sociale, M. le Président du CNFP souligne tout d'abord que pour la période couverte par le budget pluriannuel, le solde de la sécurité sociale reste positif. Or, le surplus est projeté de diminuer au cours de cette période, de sorte qu'il ne saurait être exclu que ce solde devienne négatif au cours des prochaines années dans une hypothèse de politique inchangée.

M. le Président du CNFP précise, suite à une question afférente de M. Laurent Mosar (CSV), qu'il visait la participation de l'État dans BNP Paribas et non pas dans BGL BNP Paribas dans ses explications relatives aux actifs liquides détenus par l'État. Ainsi, le CNFP ne préconise pas que l'État cède sa participation dans l'entité luxembourgeoise.

Au sujet des actifs détenus par l'administration publique, M. André Bauler estime que le fonds de compensation ne devrait pas être pris en compte pour chiffrer ces actifs, étant donné qu'il ne s'agit pas de fonds dont l'État peut disposer librement.

M. le Président du CNFP explique qu'il s'agit néanmoins d'un actif détenu par une administration publique, en l'occurrence la sécurité sociale.

Règles nationales de gouvernance budgétaire

M. Franz Fayot (LSAP) s'interroge sur l'intérêt pour le Luxembourg de s'imposer des règles budgétaires strictes lorsque les règles au niveau européen sont allégées. En effet, il serait également envisageable de profiter d'une plus grande flexibilité.

M. le Président du CNFP estime que ces critères allégés seraient insuffisants, de sorte qu'il est indiqué de les compléter par des règles définies au niveau national dans un objectif de maintenir une politique budgétaire durable. L'orateur plaide cependant pour des règles qui n'apportent pas de lourdeur inutilement excessive et laissent à l'État assez de flexibilité pour procéder à des investissements nécessaires.

M. Sam Tanson (déli gréng) relève que de tels critères ne sauraient être efficaces sans qu'ils aient un caractère contraignant. Étant donné qu'il pourrait facilement être dérogé à ces règles si elles sont définies dans une loi, il y a lieu de s'interroger comment leur respect pourrait être garanti. À ce titre, l'oratrice met en évidence qu'elle n'est pas en faveur de règles constitutionnelles telles que mises en place en Allemagne.

M. le Président du CNFP explique que de tels critères ne doivent pas nécessairement définir un cadre contraignant auquel il ne saurait être dérogé. La vocation principale de tels critères est de définir un objectif et d'obliger le Gouvernement à apporter les justifications nécessaires lorsqu'il n'est pas possible de respecter les normes définies au niveau national. Une telle approche permettrait de maintenir un degré suffisant de flexibilité.

*

Il est retenu d'intégrer l'avis de la CNFP dans la liste des documents parlementaires relatifs aux projets de loi 8383 et 8384.

Annexe

Présentation préparée par le Conseil national des finances publiques

Procès-verbal approuvé et certifié exact



conseil national
des finances publiques
luxembourg

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

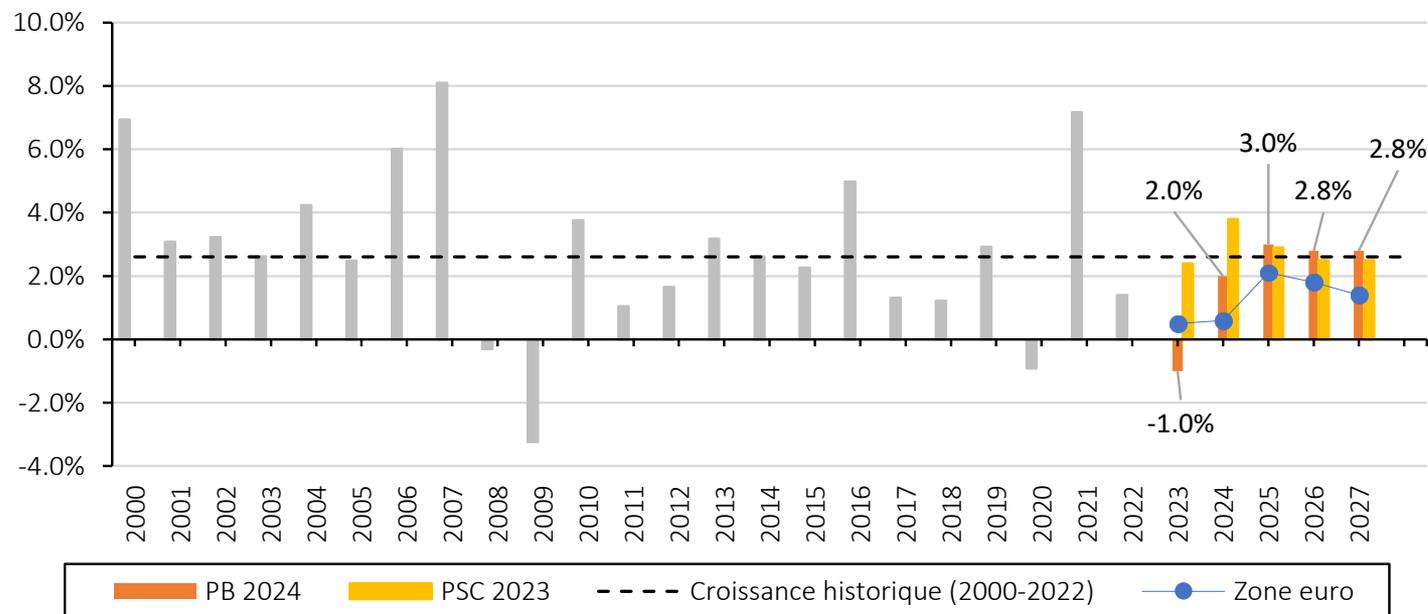
Mars 2024

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.

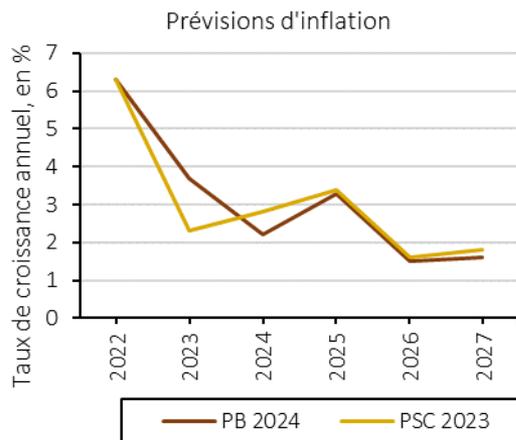
Prévisions macroéconomiques (1/2)

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)

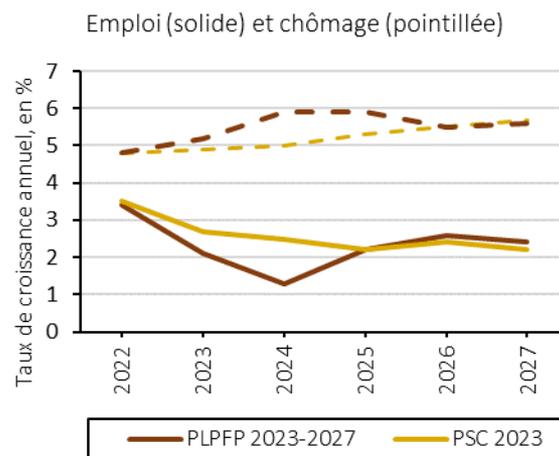


- **Situation d'inflation au Luxembourg :**

- 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%).

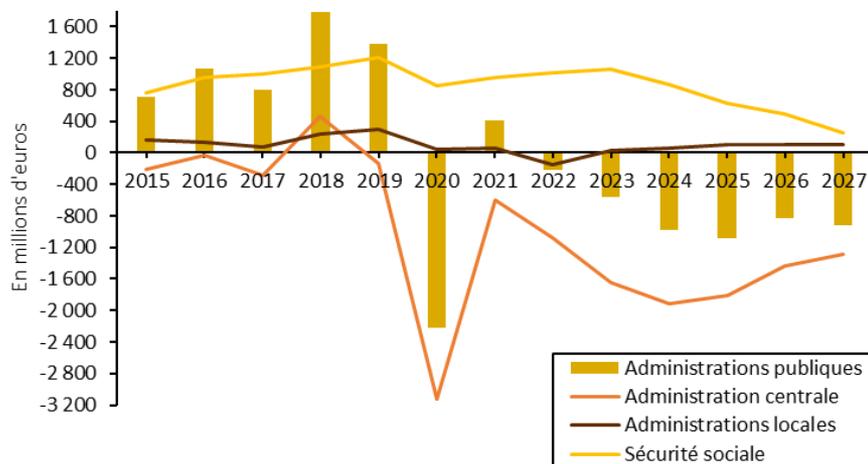
- **Situation sur le marché du travail luxembourgeois :**

- 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

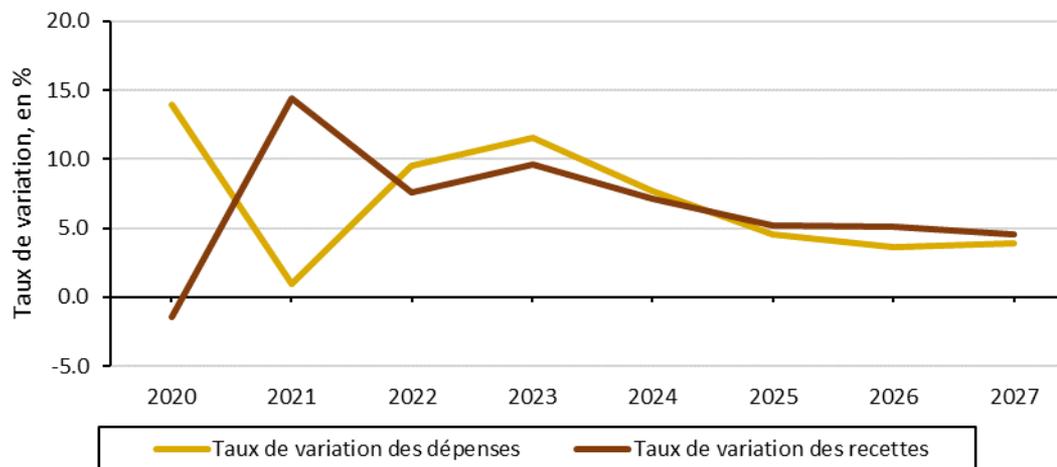
Solde budgétaire nominal par sous-secteur :

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

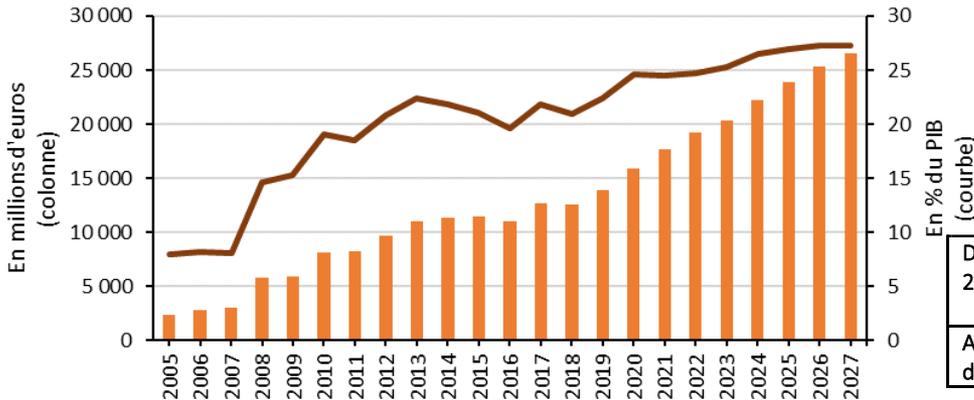
Evolution du taux de croissance des recettes et des dépenses de l'administration centrale :



- 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 :



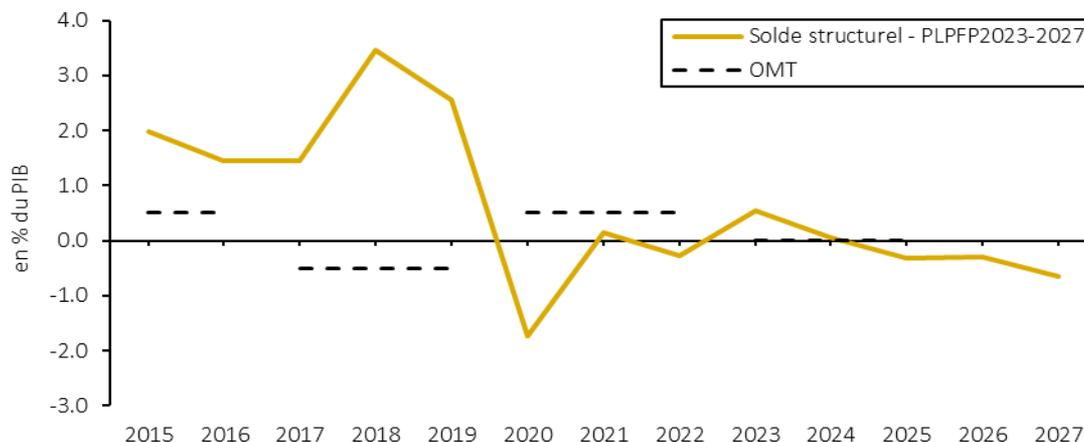
Dette consolidée des administrations publiques et Augmentation annuelle de la dette :

En millions d'euros	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Dette publique (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 !