

B. Evaluation des finances publiques

à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période de 2022 à 2026 (PSC 2022)

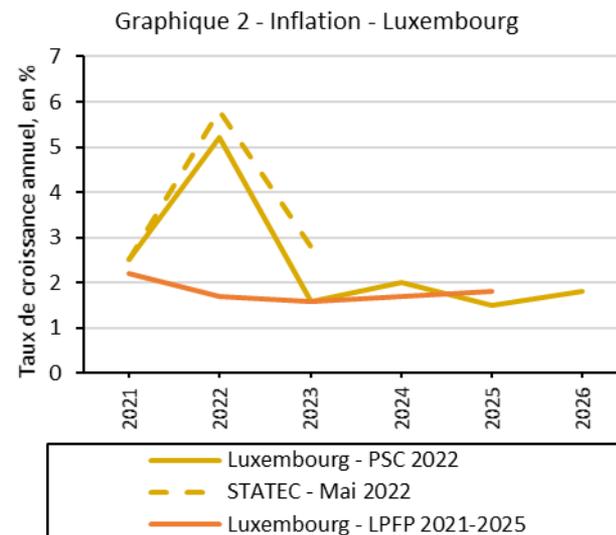
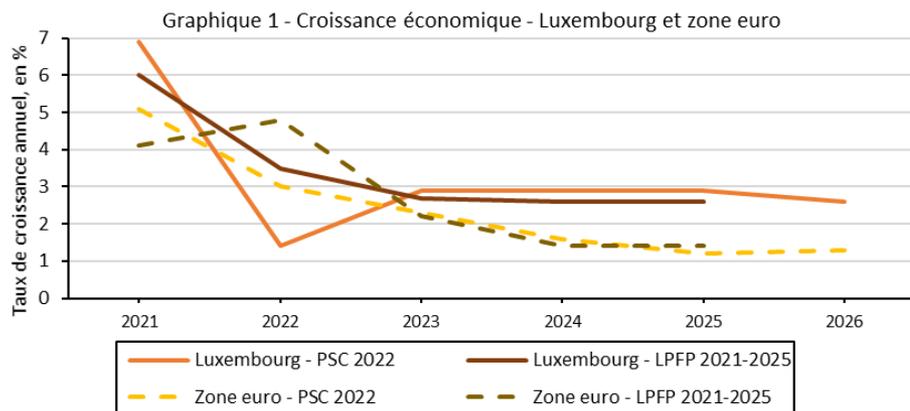
Structure de la présentation:

1. Cadre juridique et règles de gouvernance budgétaire
2. Prévisions macroéconomiques
3. Prévisions budgétaires
4. Dette publique
5. Conclusion et recommandations

Cadre juridique et règles de gouvernance budgétaire

- Les prévisions macroéconomiques et budgétaires du PSC 2022 sont entourées de **nombreuses incertitudes** liées notamment aux contrevents socio-économiques entraînés par l'invasion de l'Ukraine par la Russie et à l'évolution sanitaire autour de la COVID-19.
- **Période 2020-2022** : Recours à la « clause dérogatoire générale » (au niveau européen) et la « clause pour circonstances exceptionnelles » (au niveau national): Le Gouvernement n'est pas tenu de respecter l'OMT de +0,50% du PIB.
 - Néanmoins, selon les prévisions du PSC 2022 et à partir de l'année 2021, soit l'OMT serait respecté (2021), soit le solde structurel ne présenterait pas un écart important par rapport à l'OMT (2022).
- **Période 2023-2025** : En l'absence d'une décision formelle de la CE (désormais prise en date du 23 mai 2022) et du Conseil européen de suspendre les règles budgétaires pour l'année 2023 lors du dépôt du PSC 2022, le Gouvernement s'est référé au cadre légal actuel et il a partant fixé l'OMT à 0,00% du PIB (en s'alignant de la sorte sur le nouvel OMT minimal calculé par la CE en avril 2022).
 - Selon les prévisions du PSC 2022, il respecterait cet OMT.
 - NB: La CE a annoncé de fournir des orientations sur d'éventuelles modifications des règles budgétaires avant la fin de l'année en cours.
 - Ainsi, il est actuellement inconnu quels principes de gouvernance budgétaire précises s'appliqueront à partir de 2024.

Prévisions macroéconomiques



- Climat économique hautement incertain pèse lourdement sur l'évolution économique du Luxembourg:
 - Après une forte reprise économique en 2021 (hausse du PIB réel de 6,9%), l'évolution conjoncturelle prévue pour 2022 est moins favorable (hausse du PIB réel de 1,4%) et serait suivie d'une reprise économique à hauteur de 2,9% en 2023. A moyen terme, la croissance économique devrait se stabiliser à 2,7% (moyenne 1996-2021: 3,3%).
 - L'économie du Luxembourg apparaît actuellement plus impactée que la zone euro (3,0% en 2022).

→ Rôle important du secteur financier.

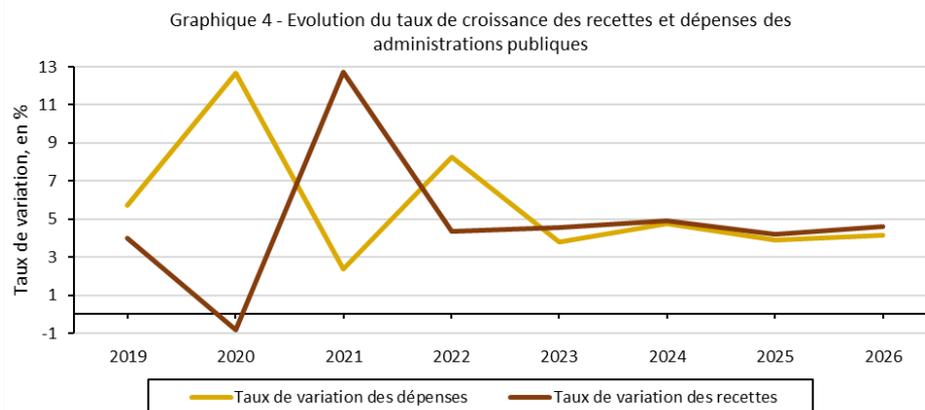
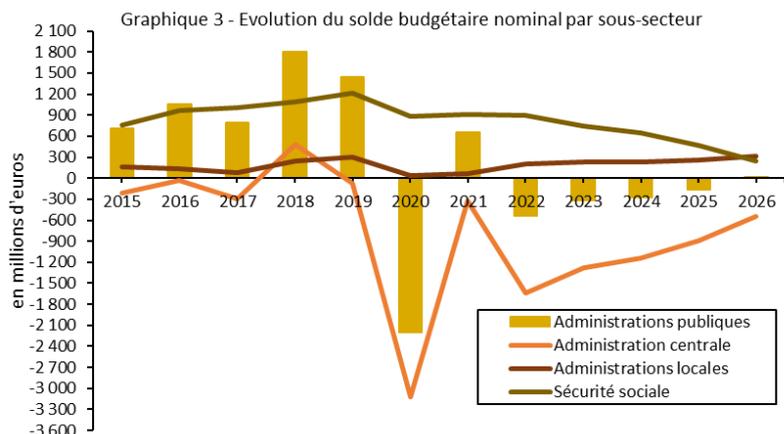
- Taux d'inflation plus élevée **et** plus durable.
- Baisse continue du taux de chômage malgré un ralentissement initial de la progression de l'emploi.

Tableau 1 – Taux de l'emploi et de chômage

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

Prévisions budgétaires (1/2)

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



- **2020-2022**: Rythme de progression des recettes plus faible et des dépenses plus élevé en 2020 et en 2022 suite à la crise de la COVID-19 et de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.
- **2023**: Retour à une situation plus équilibrée.
- **2024-2026 (moyen terme)**: L'évolution des recettes (+4,6%) est prévue de dépasser celle des dépenses (+4,3%), ceci toutefois à des taux de croissance inférieurs à la période 2020-2022 (resp. +5,3% et +7,7%) et à l'évolution historique (resp. +5,9% et +6,5%).
 - Alors qu'une légère amélioration se montre au niveau du solde de l'administration centrale (qui maintient un déficit de 551 millions d'euros en 2026), le CNFP note une détérioration assez marquée au niveau du solde de la sécurité sociale (surplus de 242 millions d'euros en 2026 contre encore 1,2 milliard en 2019) qui n'est pas sans interpeler notamment dans le contexte de la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Prévisions budgétaires (2/2)

Tableau 2 – Prévisions du solde nominal des administrations publiques et différence avec la LPFP 2021-2025

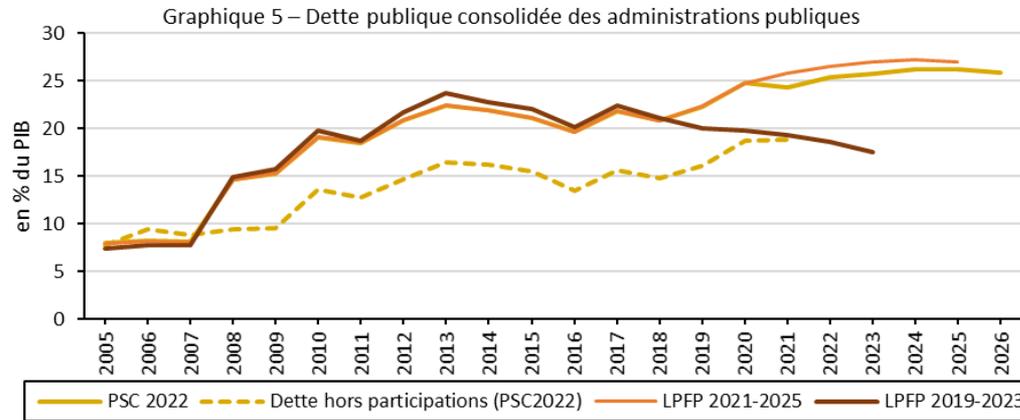
En millions d'euros	2021	2022	2023	2024	2025	Moyenne 2021-2025
Solde des administrations publiques						
en millions d'euros	650	-544	-313	-269	-162	
en % du PIB	0,9	-0,7	-0,4	-0,3	-0,2	
Différence du solde p.r. à la LPFP 2021-2025	1 066	-385	-195	-347	-391	-50
Différence des recettes p.r. à la LPFP 2021-2025	795	745	625	770	607	+709
Différence des dépenses p.r. à la LPFP 2021-2025	-271	1 130	820	1 117	999	+759

Solde nominal des AP (-0,7% du PIB en 2022 et -0,4% du PIB en 2023) moins favorable que celui présenté par la CE en mai (-0,1% du PIB en 2022 et +0,1% du PIB en 2023).

Par rapport à la LPFP 2021-2025, votée fin 2021 (avant l'éclatement de la guerre) le CNFP constate (en moyenne sur la période 2021-2025) seulement une légère dégradation du solde nominal d'environ 50 mio EUR (+709 mio EUR recettes et +759 mio EUR dépenses). Ceci s'explique notamment par une amélioration du solde nominal de l'année 2021 d'environ 1 milliard d'euros qui serait donc presque dans le même ordre de grandeur que la dégradation du solde nominal estimé suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Par rapport à la LPFP 2019-2023 (établie avant la pandémie de la COVID-19), le CNFP constate également une amélioration des recettes (de presque 390 millions d'euros en moyenne sur la période 2022-2023) qui est toutefois plus que dépassée par une hausse des dépenses (d'environ 2,2 milliards d'euros en moyenne sur la même période). La détérioration du solde qui en résulte (1,8 milliard d'euros) s'explique d'une partie par les nouvelles mesures prises dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, par les nouvelles mesures indiquées dans le cadre des LPFP 2020-2024 et 2021-2025, ainsi que par des hypothèses plus élevées en matière d'échelle mobile ou de nombre d'indices (« NI ») retenues au PSC 2022 par rapport à la LPFP précitée, mais essentiellement (d'environ 1 milliard d'euros) par une estimation nettement plus modérée des dépenses, notamment courantes, lors du dépôt de la LPFP 2019-2023.

Dettes publiques



- **Nette tendance générale à la progression de la dette publique au gré de crises**
 - 2007-2013: Hausse - crise financière: +14,3 pts de % du PIB ou environ 8 milliards d’euros (dont 6,8 pts correspondent à des participations financières) contre 25 pts de % du PIB dans la zone euro;
 - 2013-2019: Relative stabilisation entre 20-22% du PIB;
 - 2020-2023: Hausse - crise COVID-19 et Invasion de l’Ukraine par la Russie: +3,5 points de % du PIB ou environ 6,8 milliards d’euros contre 7,0 pts de % du PIB dans la zone euro;
 - 2024-2026: Nouvelle stabilisation à environ 26% du PIB.
- L’augmentation de la dette en relation avec la crise financière semble jusqu’à présent donc plus élevée que celle estimée suite à la pandémie de la COVID-19 et de l’invasion de l’Ukraine par la Russie. Toutefois, en comparaison avec la trajectoire de la dette prévue dans la LPFP 2019-2023, qui a été estimée diminuer pour se situer à 17,5% du PIB en 2023, la dette publique du Luxembourg est estimée augmenter de 8,3 pts de % du PIB en 2023 (7,5 milliards d’euros).

Recommandations

Dans son évaluation du PSC 2022, le **CNFP n'émet pas de recommandation principale (liée au respect de l'OMT)**, notamment au vu de l'invocation de la clause pour circonstances exceptionnelles sur le plan national pour les années 2020-2022. Cette invocation est en ligne avec celle de la « clause dérogatoire générale » au niveau européen, qui est même prévue pour 2023. Par ailleurs, il convient de relever la conformité sur le plan national de la trajectoire du solde structurel par rapport à l'OMT de 0,0% du PIB pour les années 2023-2026.

Néanmoins, **le CNFP recommande :**

1) Une réédition de l'Annexe nationale accompagnant le PSC (le cas échéant adaptée et d'envergure éventuellement plus limitée) qui devrait nécessairement comporter l'évolution des sous-catégories majeures des impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. et des sous-catégories majeures des impôts sur la production et les importations.

2) La ventilation du sous-secteur de la sécurité sociale, c.-à-d. la ventilation des recettes et des dépenses entre le secteur hospitalier public et les institutions de sécurité sociale proprement dites soit fournie, devrait accompagner tant les PLPFP que les PSC (à intégrer pour ces derniers dans l'Annexe nationale réadaptée), ceci pour des raisons exprimés dans l'encadré 3 de la présente évaluation.

Merci de votre attention !