



05

**FINANCES
PUBLIQUES**



Après un trou d'air au 3^e trimestre 2022, les recettes fiscales sont reparties à la hausse grâce au rebond des impôts sur les entreprises, à la croissance soutenue des impôts sur les ménages et, dans une moindre mesure, à la remontée des accises perçues sur les produits pétroliers. L'inflation élevée explique 60% de la progression des recettes et 45% de la progression des dépenses en 2022.

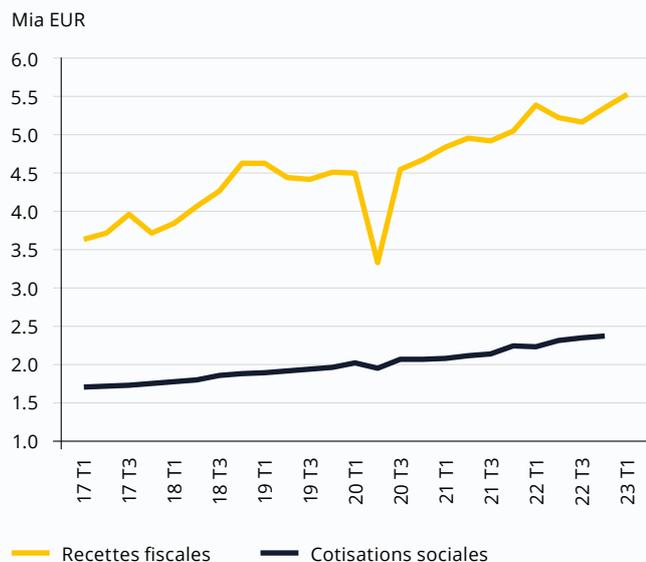
Les évolutions des finances publiques en 2023 et 2024 dépendront encore beaucoup de l'inflation et de ses impacts sur l'activité et l'emploi. Dans le scénario central, les recettes publiques progresseraient de 6.3% en 2023, soutenues par la masse salariale, mais limitées par l'évolution moins favorable de la taxe d'abonnement et de la TVA. Si la masse salariale et les pensions continueront de dynamiser les dépenses publiques, ces dernières seront aussi impactées par les mesures de soutien pour parer aux effets de la crise énergétique (+10.3% de dépenses prévues en 2023).

Après environ 700 Mio EUR engagés en 2022, les mesures de soutien atteindraient près d'1 Mia EUR en 2023 et un peu moins en 2024, soit un peu plus de 1% du PIB à la fois en 2023 et 2024. Ces mesures ayant un impact expansif sur l'activité et baissier sur l'inflation, elles permettraient au final de freiner les autres dépenses publiques et de limiter ainsi l'impact sur les finances publiques.

Le STATEC s'attend néanmoins à une dégradation du solde public nominal en 2023 (-1.5%) et encore davantage en 2024 (-2.2%), sous l'effet du ralentissement plus prononcé des recettes que des dépenses.

Graphique 5.1

Les recettes fiscales repartent à la hausse au croisement de 2022 et 2023



Sources: Administrations fiscales, IGSS, STATEC (données désaisonnalisées)

Tableau 5.1

La taxe d'abonnement et les droits d'accise pèsent sur les recettes fiscales

	2022	Évolution 22/21		Évolution 23/22 janvier - avril	
	En Mio EUR	En %	En Mio EUR	En %	
Impôts sur les ménages	7 847	733	10,3	72	2,6
TVA	5 098	560	12,3	33	2,0
Impôts sur les sociétés	3 326	10	0,3	302	30,8
Droits d'accise	1 701	17	1,0	-24	-4,3
Taxe d'abonnement	1 281	0	0,0	-69	-10,6
Autres	1 952	104	5,6	-32	-4,2
Recettes fiscales totales	21 205	1 423	7,2	281	3,8
Cotisations sociales*	9 273	682	7,9		

* Données trimestrielles produites selon l'optique SEC2010, celle des comptes nationaux
Sources: Administrations fiscales, IGSS, STATEC

1 Le crédit d'impôt conjoncture, qui correspond à une adaptation du barème d'imposition de deux tranches indiciaires en 2023, est comptabilisé dans les prestations sociales (hausse des dépenses publiques).

Les recettes fiscales se redressent à l'entrée de 2023

Après un trou d'air au 3^e trimestre 2022, lié à la réduction des droits d'accise sur les carburants et à la baisse des recettes perçues sur la taxe d'abonnement, les recettes fiscales se sont redressées au 4^e trimestre 2022 et au 1^{er} trimestre 2023. Les impôts sur les sociétés et les impôts sur les ménages contribuent principalement à la progression observée au début de l'année alors que la taxe d'abonnement et les droits d'accises, qui ont chuté en 2022, n'ont pas encore retrouvé leur niveau du début 2022 (cf. tableau 5.1). Ces derniers devraient repartir à la hausse sur les prochains mois, alors que les recettes de TVA resteront limitées par la baisse des taux correspondants de 1 point de % et le ralentissement de la consommation.

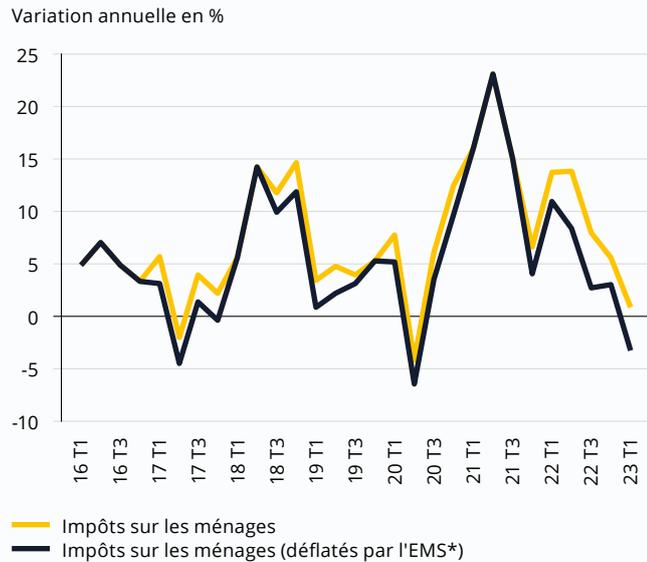
Les cotisations sociales et les impôts sur les ménages encore soutenus par une masse salariale dynamique

Les cotisations sociales, disponibles à fréquence trimestrielle et jusqu'à la fin de 2022 uniquement, ont été stimulées au 2^e trimestre 2022 par la tranche indiciaire payée en avril. Ce stimulus a porté leur croissance à près de 8% pour l'année dans son ensemble, contribuant à un tiers de la progression des revenus publics sur l'année (soit 2.2 points de %).

Les cotisations sociales continuent de profiter cette année encore d'une croissance soutenue de la masse salariale, avec déjà deux indexations des salaires, en février et en avril 2023, et une autre prévue au 3^e trimestre. Le STATEC table ainsi sur une progression des cotisations de 8.4% en 2023, suivie d'un certain freinage, à quelque 4% en 2024.

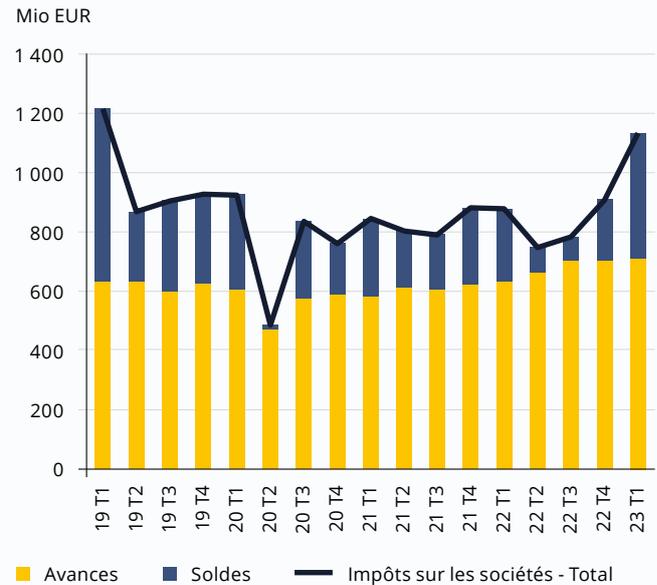
Les impôts sur les ménages ont augmenté de 10% en 2022, après la forte progression enregistrée en 2021 (+16%), qui était en partie liée à la hausse prononcée des impôts sur les revenus des capitaux (+80% en 2021, -15% en 2022). En 2022, les impôts sur les ménages ont également été stimulés par les hausses de salaires, qui contribuent à 45% de la progression de ces impôts (+6% en volume). Sur les 4 premiers mois de 2023, les impôts sur les ménages progressent de 2.6% sur un an, avec un rebond des impôts sur les revenus des capitaux de +9.2% sur un an. La prochaine tranche indiciaire prévue pour le 3^e trimestre devrait encore dynamiser cette catégorie d'impôts en 2023 (+11.2% prévus sur l'ensemble de l'année)¹.

Graphique 5.2
Les impôts sur les ménages dynamisés par la hausse des salaires



Sources: ACD, STATEC
* Échelle mobile des salaires

Graphique 5.3
Les impôts sur les sociétés repartent à la hausse



Sources: ACD, STATEC (données désaisonnalisées)

L'année prochaine, le ralentissement de la masse salariale et l'adaptation structurelle du barème d'imposition de 2.5 tranches indiciaires devraient peser sur la croissance des impôts sur les ménages (+4.5% prévus en 2024).

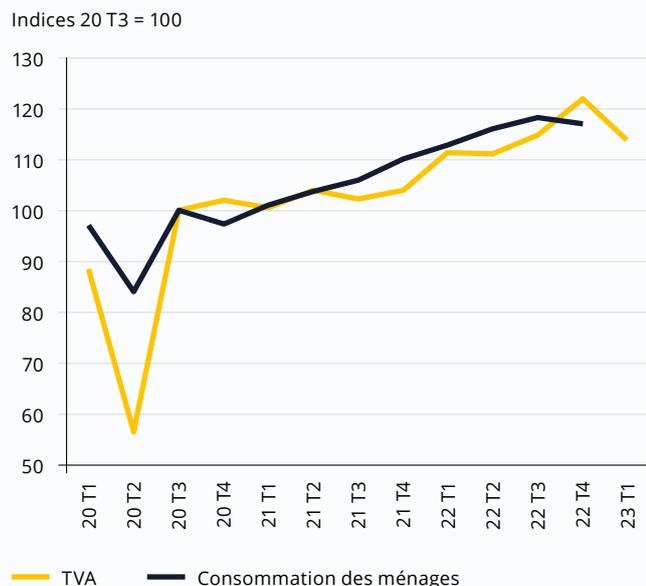
Les impôts sur les sociétés se redressent

Les impôts sur les sociétés, qui s'étaient repliés aux 2^e et 3^e trimestres 2022 en raison d'une baisse des soldes d'impôts encaissés sur les années antérieures (cf. Note de conjoncture 2-2022), sont repartis à la hausse depuis. Sur les 4 premiers mois de 2023, les impôts collectés affichent une forte progression de 34% sur un an et contribuent largement à la croissance des recettes (à hauteur de 4 points de %). En rapportant les impôts encaissés à la période à laquelle ils se réfèrent et en prenant en compte le ralentissement de l'activité prévu pour les prochains trimestres, le STATEC table sur une progression des impôts sur les entreprises de 4.1% en 2023 puis sur un recul de 2% en 2024.

Ces prévisions n'intègrent pas les effets de la refonte de la fiscalité des entreprises à l'échelle internationale dessinée par l'OCDE (qui devrait théoriquement entrer en vigueur en 2024), les impacts étant très incertains². Le Pilier 1 de la réforme, qui a pour but de réattribuer une partie des droits d'imposition sur les grandes entreprises multinationales (EMN) aux pays dans lesquels elles réalisent des bénéfices (qu'elles y aient ou non une présence physique), devrait avoir un impact négatif limité sur les recettes du Luxembourg. L'essentiel de l'impact en matière de recettes devrait reposer sur le Pilier 2 qui établit un taux d'imposition global minimum de 15% pour les EMN dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 750 Mio EUR (environ 7 500 entités concernées au Luxembourg). Les évaluations statiques dégagent un énorme surplus de recettes pour le Luxembourg qui verrait les impôts sur les sociétés plus que doubler. Cette réforme pourrait toutefois engendrer de fortes réactions stratégiques des EMN (moins de transferts de bénéfices, relocalisations d'activités réelles) et des pays (adaptation de la taxation) qui pourraient anéantir le gain, voire faire baisser les impôts collectés par le Luxembourg.

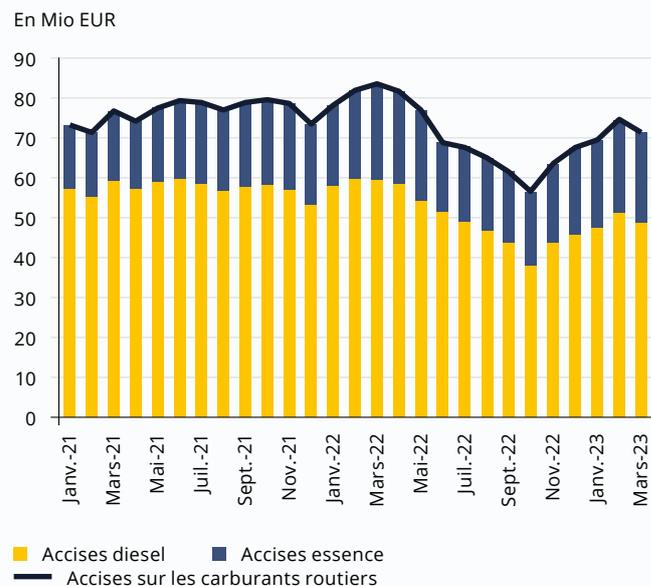
² Cf. "L'accord mondial de réforme de la fiscalité et ses impacts potentiels pour le Luxembourg", Note de conjoncture 2-2021, pp. 75-85.

Graphique 5.4
Baisse des taux de TVA et ralentissement de la consommation



Sources: AED, STATEC (données désaisonnalisées)

Graphique 5.5
Les accises sur les carburants routiers accusent le coup



Source: ADA, calculs STATEC (données désaisonnalisées)

Coup de frein pour les recettes de TVA

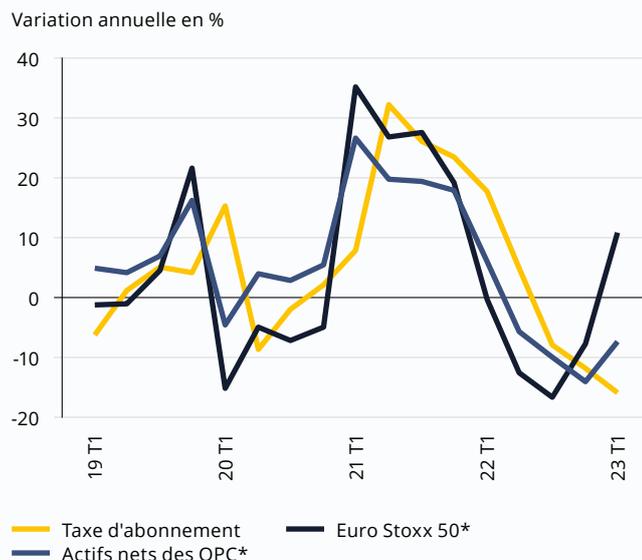
Après deux années de forte hausse (à plus de 16% de croissance annuelle), les recettes de TVA devraient être limitées en 2023. Les pressions inflationnistes qui ont dopé ces recettes en 2022 ont aussi conduit à des mesures publiques pour ralentir l'inflation et préserver le pouvoir d'achat des ménages, dont la baisse des taux de TVA normal (de 17% à 16%), intermédiaire (de 14% à 13%) et réduit (de 8% à 7%) sur toute l'année 2023. Sur les 4 premiers mois de 2023, les recettes de TVA affichent ainsi une faible progression, de l'ordre de 2%. Le ralentissement de la consommation et la baisse des taux de TVA devraient limiter la progression annuelle de ces recettes à 1.8% en 2023 (ce qui est historiquement bas comparé à la croissance moyenne de 7.7%). Un rebond de +9% est anticipé pour 2024.

Les accises sur les carburants devraient se rétablir en 2023

L'an dernier, les accises perçues sur les produits pétroliers ont chuté de 11% en raison de la forte hausse des prix des carburants qui a mené à des réductions temporaires des droits d'accise au Luxembourg et dans les pays voisins. Les différentes remises (en termes de montant et de durée) ont temporairement réduit, voire inversé, les écarts de prix à la pompe entre le Luxembourg et les pays voisins, engendrant une chute des ventes de carburants (de diesel surtout) de juin à octobre 2022. Les prix au Luxembourg sont redevenus plus avantageux à partir d'octobre, permettant un redressement des ventes de carburants et des accises liées. La croissance des droits d'accise sur les produits pétroliers prévue en 2023 (+16%) est principalement liée à un effet de base par rapport aux faibles recettes perçues en 2022. La progression serait beaucoup plus limitée en 2024 (+4.2%)³.

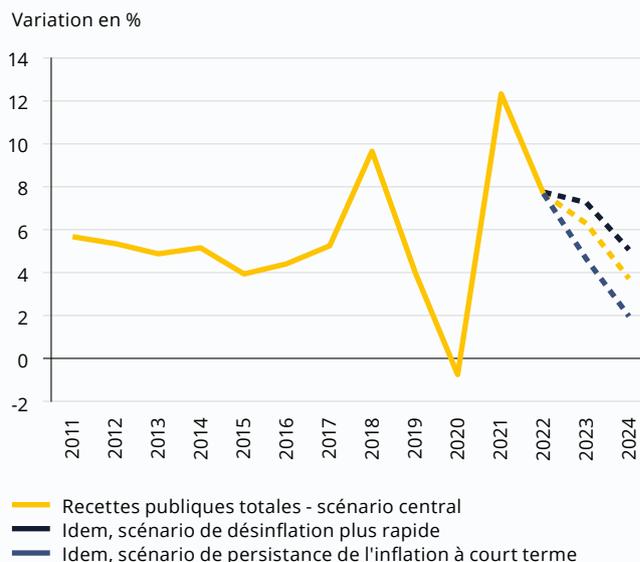
Les accises sur le tabac ont été stimulées au dernier trimestre de 2022 par un rebond des produits mis sur le marché, dans l'anticipation d'un changement de la fiscalité au 1^{er} janvier 2023. Les accises perçues sur le tabac se sont ensuite fortement repliées au 1^{er} trimestre (-17% sur un trimestre sur base des données désaisonnalisées, -6.3% sur un an), mais elles devraient repartir à la hausse sur les prochains mois grâce au différentiel de prix encore largement favorable aux ventes au Luxembourg. Le STATEC anticipe au final une baisse de 3% des accises sur le tabac sur l'ensemble de l'année 2023, qui, couplée au rattrapage des accises sur les carburants, mènerait à une progression de 6.2% des accises totales.

Graphique 5.6
Le rebond des bourses devrait aider à redresser la taxe d'abonnement



Sources: AED, CSSF, Macrobond, STATEC
* Valeurs du dernier mois du trimestre

Graphique 5.7
Ralentissement des recettes publiques prévu pour les deux prochaines années



Source: STATEC (2023-24: prévisions)
Pour la description des scénarios, cf. tableau 1.3

La taxe d'abonnement en berne

En 2022, les recettes de la taxe d'abonnement ont subi la chute des marchés boursiers et des actifs des organismes de placement collectif. Ces recettes ont diminué de 8% sur l'année, une baisse qui n'avait plus été observée depuis la crise financière de 2008-2009. Le rebond des bourses enclenché à la fin de 2022 a soutenu les actifs des fonds d'investissement, même si les émissions nettes dans ces derniers restent timides, pénalisées par la forte volatilité des marchés et les inquiétudes des investisseurs. Les perspectives d'évolution des marchés boursiers sur les prochains trimestres sont par ailleurs plutôt limitées. Sur les 4 premiers mois de 2023, les recettes de la taxe d'abonnement affichent une baisse de 10.6% sur un an. Le STATEC prévoit une remontée de ces recettes sur les prochains mois, qui mèneraient à une évolution de +3.5% sur l'année 2023.

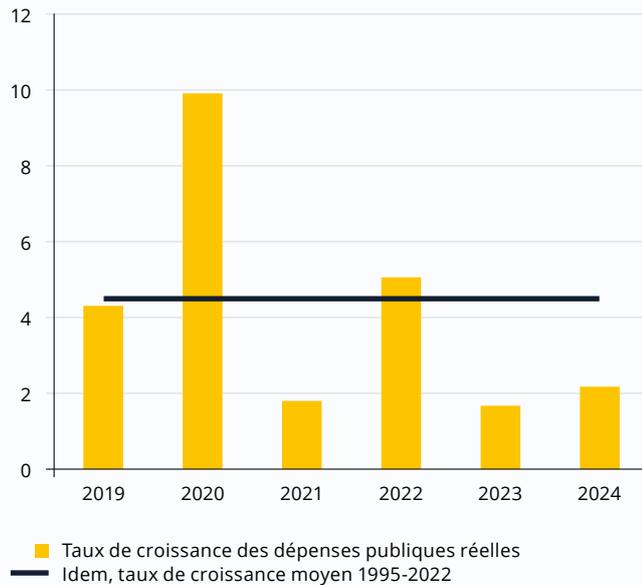
Ralentissement de la croissance des recettes publiques en 2023 et 2024

Au total, les recettes publiques ont affiché une croissance de 7.7% l'an dernier, portée par les effets de l'inflation élevée et de la croissance de la masse salariale sur les cotisations sociales, les impôts sur les ménages et les recettes de TVA. La chute des marchés boursiers et des ventes de carburants a, en revanche, pesé sur la taxe d'abonnement et sur les droits d'accise respectivement. Les recettes issues de la taxe sur les transactions mobilières et immobilières se sont également repliées (-8.5%). Le total des recettes fiscales corrigé de l'évolution des prix (déflaté par l'échelle mobile des salaires) progresse ainsi de seulement 3.3% sur un an.

Selon les prévisions du STATEC (scénario central), les rentrées totales pourraient s'accroître de 6.3% cette année, puis freiner à +3.7% en 2024. Elles seraient encore soutenues cette année par la dynamique favorable de la masse salariale, mais seraient limitées par une faible croissance des recettes sur la taxe d'abonnement et sur la TVA et par une baisse prononcée des recettes sur les transactions immobilières. En 2024, le ralentissement de la masse salariale et l'adaptation structurelle du barème d'imposition de 2.5 tranches indiciaires devraient peser sur la croissance des impôts sur les ménages, tandis que la compensation de la 3^e tranche indiciaire de 2023 impactera les cotisations sociales (cf. tableau 5.2). Les impôts sur les sociétés pourraient se replier de 2% et les recettes liées à la taxe sur les transactions immobilières continuer à diminuer, mais moins fortement qu'en 2023 et 2022.

Graphique 5.8

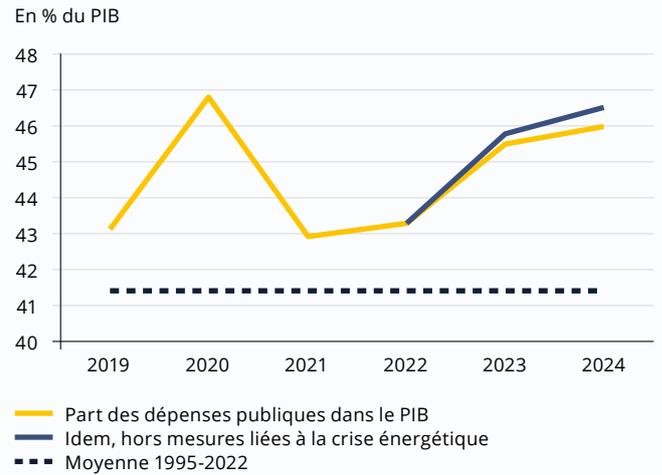
En termes réels, les dépenses publiques devraient freiner au cours de 2023 et 2024



Source: STATEC (2023-24: prévisions)

Graphique 5.9

Un ratio de dépenses publiques très élevé, mais diminué par le plafonnement des prix de l'énergie



Source: STATEC (2023-24: prévisions)

Grille de lecture : Les dépenses "avec mesures" sont plus faibles en raison du mécanisme de plafonnement des prix de l'énergie qui surcompense, via une moindre progression de l'échelle mobile des salaires, les dépenses additionnelles engagées pour subventionner les fournisseurs d'énergie.

4 En se limitant aux salaires et aux prestations sociales, l'EMS dicterait de façon directe et à politique inchangée l'évolution de 65% des dépenses. En ajoutant la consommation intermédiaire et l'investissement, ce ratio monterait à 85%.

5 D'après le dernier PSC ("Programme de stabilité et de croissance"), "rapporté au PIB, l'endettement public atteindrait 26.1% en 2023 et 29.0% à la fin de l'horizon de projection", c.-à-d. 2027. Le ratio projeté par le ministère des Finances serait de 27% en 2024. Les projections de finances publiques diffèrent entre le ministère et le STATEC (mais le STATEC n'effectue pas de projections sur la dette publique). Pour 2024, le STATEC anticipe un déficit d'environ 1 point de PIB plus élevé, sur fond de perspectives économiques plus défavorables que dans le PSC.

Vers un ralentissement significatif des dépenses publiques?

L'époque actuelle est non seulement marquée par l'effet des crises successives sur les dépenses publiques, qui sont gonflées par les mesures de soutien prises en conséquence, mais aussi par des fluctuations, plus fortes qu'à l'accoutumée, des principaux paramètres économiques, dont notamment les prix, qui influent traditionnellement sur les dépenses.

Afin de purger les effets changeants au cours du temps de l'inflation sur les dépenses publiques, il convient donc de les déflater. Le meilleur déflateur à cet effet est constitué par l'échelle mobile des salaires (EMS), qui détermine la trajectoire, à politique inchangée, de la très grande majorité des dépenses⁴. Force est de constater que sur l'horizon de prévision, la hausse "réelle", c.-à-d. à prix constants, des dépenses publiques serait plutôt modérée (légèrement inférieure à 2%, soit nettement moins que la tendance historique). On pourrait y déceler un effet de retour de bâton post-crise, comme en 2021.

Mais il se pourrait aussi que la tendance de hausse du ratio des dépenses publiques dans le PIB observée depuis 2017 soit rompue, sur fond notamment de hausse tendancielle du rapport "dette/PIB", où la volonté politique exprimée est celle de le limiter à 30%⁵.

Les années 2021 et surtout 2022/2023 comptent ainsi parmi les rares années avec une croissance réelle des dépenses publiques proche de 2% voire inférieure, alors que sur longue période, les dépenses (réelles) ont continuellement accéléré depuis 2011-2014, et atteint un maximum (hors années de crise marquées par les mesures de soutien) de 4 à 5% (2018/2019). Sur les années de crise de dettes en zone euro, la croissance moyenne avait atteint un minimum historique (à également +2% par an).

Tableau 5.2

Des mesures budgétaires pour un montant d'environ 1 Mia d'EUR

	2023	2024	Explications
Dépenses	807	348	
Prestations sociales	466	31	Surtout: crédits d'impôts "énergie" et "conjoncture"
Subventions à payer	304	313	Mesures destinées à plafonner les prix de l'énergie
Transferts courants	7	4	
Transferts en capital	30		
Recettes	-262	-645	
Cotisations sociales		-160	Compensation de la 3 ^e tranche indiciaire de 2023 en faveur des entreprises ¹
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine		-395	Adaptation partielle des barèmes à l'inflation
Impôts sur la production et les importations	-262	-90	Réduction de la TVA, frais d'acte hypothécaire réduits
Solde	-1 069	-993	
Idem, en % du PIB	-1.3	-1.2	

Source: Ministère des Finances

¹ Le STATEC suppose que les dépenses afférentes seront effectives en 2024.

Tableau 5.3

Des effets expansionnistes liés aux mesures

	2023	2024
	Déviation en % par rapport à un scénario sans mesures	
PIB en volume	1.4	2.2
Emploi	1.3	2.0
Taux de chômage (% de la pop. active)	-0.6	-0.9
Prix à la consommation	-3.5	-2.7
Échelle mobile	-2.6	-2.3
Solde public (% du PIB), ex post ¹	-0.2	0.0
dont (% du PIB): dépenses ex ante ²	1.0	0.4
dépenses ex post	-0.3	-0.6
recettes ex ante ²	-0.3	-0.8
recettes ex post	-0.5	-0.6
PM: multiplicateur keynésien ex ante ³	0.8	1.4

Source: STATEC

¹ Après effets de bouclage (simulations avec Modux). Les effets de bouclage prennent notamment en compte une baisse de l'inflation, donc de l'échelle mobile, qui tire les dépenses vers le bas.

² Avant l'impact négatif de la baisse de l'échelle mobile.

³ Sur base des montants budgétaires engagés ex ante.

Un soutien modéré mais continu (pour parer aux effets de la crise énergétique)

Après environ 700 Mio EUR engagés en 2022, les mesures de soutien (recettes et dépenses confondues) atteindraient près d'1 Mia EUR en 2023 et un peu moins en 2024, de façon prévisionnelle. Rapportées au PIB, les mesures compteraient pour un peu plus de 1%, en 2023 et 2024, à comparer aux 2% environ engagés en 2020 (lors de la crise sanitaire), soit en cumul à peu près la même hauteur⁶.

Les montants relatifs à certaines mesures restent soumis à révision:

- Les subventions destinées aux fournisseurs de gaz et d'électricité dépendent des prix actuels et futurs anticipés; les prix plutôt faibles actuellement plaident pour une révision à la baisse, surtout pour ce qui concerne 2024;
- Le coût de la compensation de la 3^e tranche indiciaire prévue pour 2023 (se traduisant par de moindres cotisations sociales des entreprises en 2024) a été établi sur base de deux mois pleins concernés⁷; en vertu des prévisions d'inflation de mai, le coût devrait doubler, en raison de l'avancement de la tranche⁸.

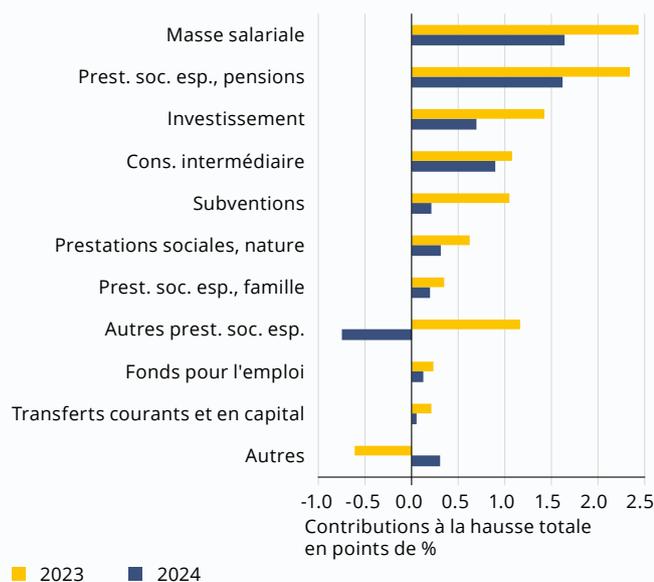
Pour ce qui concerne les seules mesures relatives aux dépenses, leur impact peut être décomposé en trois effets:

1. Ex ante, une hausse des dépenses, à hauteur d'environ 800 Mio EUR en 2023 (et 350 Mio en 2024, cf. tableau 5.2), soit environ 1 point de PIB en 2023 (cf. tableau 5.3);
2. Ex post, comme conséquence de la baisse de l'inflation⁹ et de l'échelle mobile en lien avec le plafonnement des prix de l'énergie, une baisse des dépenses publiques d'environ 750 Mio EUR¹⁰;
3. Finalement, les mesures dans leur ensemble auraient un impact expansif sur l'activité, surtout en 2023, ce qui tendrait à freiner les dépenses publiques (par exemple, en engendrant de moindres dépenses liées au chômage); cet effet est plus difficile à quantifier; pour l'ensemble des mesures, le STATEC l'estime à environ -250 Mio EUR en 2023 (et de -100 Mio en 2024)¹¹.

- 6 Au total, sur les 3 années, les montants engagés seraient un peu supérieurs à ceux injectés en 2020, mais il convient d'être prudent car il ne s'agit à ce stade que d'estimations/prévisions.
- 7 Dans la prévision de février, la tranche indiciaire concernée aurait dû être payée en novembre 2023.
- 8 Cette révision n'a pas pu être prise en compte pour les prévisions macroéconomiques présentées dans cette Note.
- 9 Par rapport à un scénario sans mesures.
- 10 L'impact du plafonnement des prix de l'énergie sur l'échelle mobile peut être évalué à environ -2.5%, ce qui impacterait le total de dépenses publiques d'un montant de 650 à 850 Mio EUR.
- 11 Arithmétiquement, pour 2023, l'impact total ex post (-200 Mio EUR) est la somme de l'effet multiplicateur qui réduit les dépenses (-250), de la baisse induite par celle de l'EMS (-750) et de la hausse engagée ex ante (+800). Cet effet total ex post peut être retrouvé dans le tableau 5.3, exprimé en % du PIB (-0.3%).

Graphique 5.10

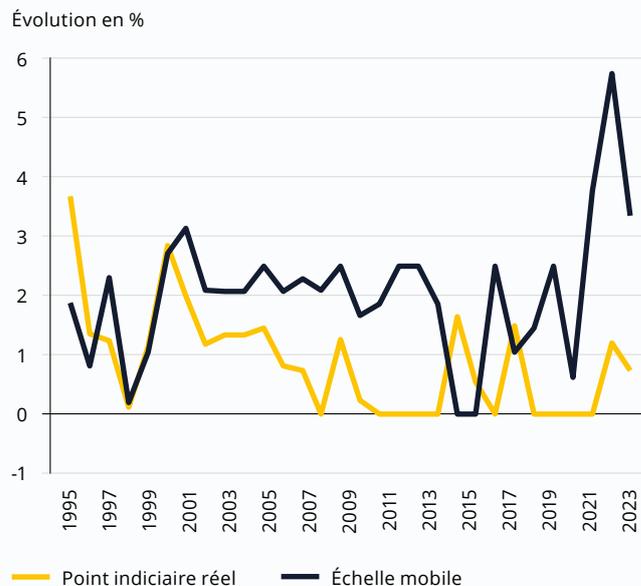
Les salaires et les pensions contribuent le plus au dynamisme des dépenses publiques



Source: STATEC (prévisions)

Graphique 5.11

Moins de revalorisations du point indiciaire dans la fonction publique depuis 2010



Sources: STATEC, Ministère de la Fonction publique

12 Depuis 2019, l'emploi public et le nombre de pensions évoluent à plus de 3.6% par an, ce qui n'était arrivé qu'une seule fois depuis 1995 (en 2009). Plus d'explications dans le chapitre 4.

13 À titre d'exemple, en 2023 et 2024, 1.6 Mia EUR seraient investis dans les Fonds d'équipement militaire et du Rail, Luxtram et les CFL. En moyenne par an, cela représenterait environ 1/3 du total de l'investissement public.

D'autres facteurs (que les mesures de soutien) à l'origine du dynamisme des dépenses publiques

Avec plus de 40% du total, la masse salariale et les pensions sont les déterminants principaux de la dynamique des dépenses publiques, et cela de façon récurrente. En 2023 et 2024, l'impact de la hausse du point indiciaire (+1.9 point de % au total) vient s'ajouter à la dynamique générée par l'emploi public et la population des pensionnés¹². Ensemble, les deux variables généreraient légèrement plus de la moitié de la croissance des dépenses en 2023 et 2024.

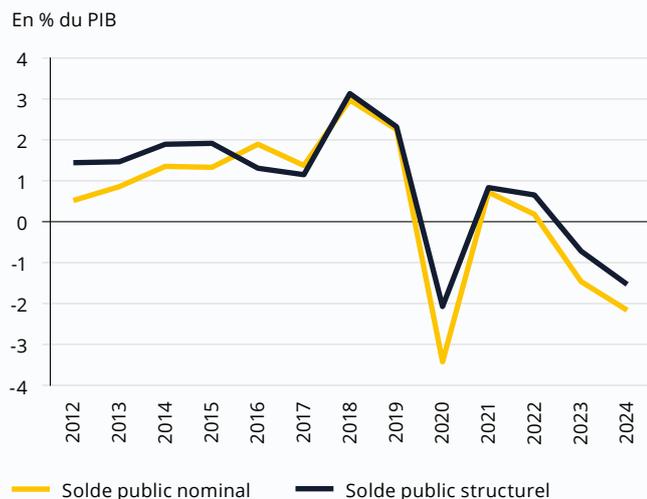
À titre de comparaison, entre 2022 et 2024, la masse salariale et les pensions payées augmenteraient de plus de 2.8 Mia EUR en cumul, un montant qui correspond peu ou prou à la somme des aides engagées sur les trois années 2022-2024.

L'investissement est un autre facteur clé à la base du dynamisme des dépenses publiques. Rendu nécessaire par l'extension et l'approfondissement des infrastructures, de transport surtout, le taux d'investissement public se situerait en 2024, avec 4.6%, quelques dixièmes au-dessus de la moyenne de long terme (4.2%) et surtout nettement au-dessus du point bas atteint en 2013 (3.5%)¹³.

La consommation intermédiaire est un autre élément de dynamisme. Elle s'est trouvée tirée vers le haut par le taux d'investissement de plus en plus élevé et l'expansion continue de l'emploi public. Avec une part de 10% dans le total environ, elle serait responsable de plus de 10% de la hausse des dépenses totales (1 point pour chaque année 2023 et 2024).

Avec tous ces facteurs de dynamisme combinés, le taux des dépenses publiques dans le PIB resterait, avec 46%, largement au-dessus de la moyenne de long terme (41.5% de 1995 à 2022).

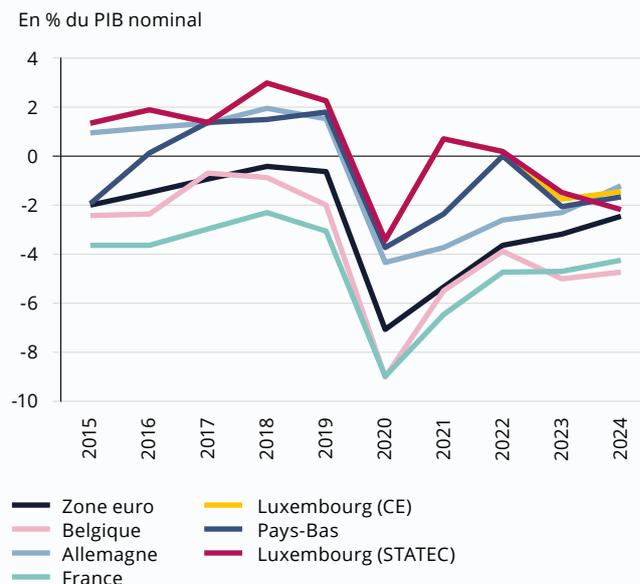
Graphique 5.12

Le solde public durablement en territoire négatif

Source: STATEC (2023-24: prévisions)

Grille de lecture: Le solde public structurel corrige le solde nominal pour l'impact de la conjoncture. Une dégradation du solde structurel est donc due à des facteurs autres que conjoncturels, par exemple des mesures de soutien budgétaire ou d'autres dépenses exceptionnelles.

Graphique 5.13

Le Luxembourg à contre-courant en 2024 avec une dégradation du solde public?

Sources: Commission européenne (CE) et STATEC (2023-24: prévisions)

Dégradation continue des finances publiques depuis 2018

La crise du Covid-19 avait dégradé les finances publiques luxembourgeoises comme jamais auparavant: les soldes nominal et structurel s'étaient dégradés respectivement de 4 et 6 points de PIB en une année. Le rétablissement a été prompt, avec l'expiration de la plupart des mesures dès 2021 et la réouverture des économies. À partir de 2022 toutefois, la crise énergétique surtout, mais aussi une situation conjoncturelle généralement peu dynamique¹⁴ feront sans doute en sorte que les finances publiques se dégraderaient en continu entre 2018 (excédent nominal de près de 3 points de PIB) et 2024 (-2%). Par le passé, les situations de déficit "prolongé" avaient toujours été résorbées rapidement (jamais plus de deux années de suite¹⁵), quoique l'on remarque sur le long terme une tendance à des excédents moins élevés en haute conjoncture¹⁶.

Pour 2023, le STATEC s'attend à un déficit de 1.2 Mia EUR ou 1.5 point de PIB (+0.2% en 2022). Il est difficile d'affirmer que le solde public se dégrade en 2023 uniquement en raison des mesures. Si, d'un côté, elles engagent des dépenses directes ou de moindres recettes, l'impact expansif des mesures sur le PIB est jugé assez substantiel (cf. tableau 5.3), engendrant des effets multiplicateurs favorables (plus de recettes, moins de dépenses). Une simulation avec le modèle macroéconométrique Modux montre ainsi que le solde nominal serait quasiment identique avec ou sans mesures de soutien, en 2023 (et par ailleurs aussi en 2024).

Déficit 2024: -2.4% en zone euro, -2.2% au Luxembourg

Le STATEC s'attend à une dégradation additionnelle du solde public nominal en 2024 (de l'ordre de 600 Mio EUR). Les dépenses aussi bien que les recettes ralentiraient, sous l'effet double du freinage de l'activité (que l'on remarque avant tout au niveau de l'emploi¹⁷) et de l'inflation¹⁸. Mais la progression des dépenses (+5.3%) resterait supérieure à celle des recettes (+3.7%), ce qui se traduit mécaniquement par un déficit accru (-2.2%). D'après les dernières prévisions de la Commission européenne, tous les pays de la zone euro sans exception verraient un déficit nominal moins élevé en 2024¹⁹, par rapport à 2023, mais ces perspectives sont plus favorables que celles, par exemple, d'Oxford Economics que le STATEC a intégrées²⁰.

¹⁴ Au Luxembourg, la croissance est, depuis 2017, quasi constamment au-dessous de la croissance potentielle (estimée entre 2 et 2.5%).

¹⁵ 1991-1992: -0.5% en moyenne; 2004-2005: -0.7% en moyenne; 2009-2010: -0.25% en moyenne.

¹⁶ Ce constat se recoupe avec la hausse tendancielle du taux d'endettement public.

¹⁷ L'emploi est à la base d'à peu près 50% des recettes via les impôts sur les ménages et les cotisations.

¹⁸ Il y a d'autres facteurs à l'œuvre: la stagnation prévue des indices boursiers, qui limite la hausse de la taxe d'abonnement, l'effet délétaire de la hausse des taux hypothécaires sur l'investissement résidentiel, et, partant sur les droits d'enregistrement, ou encore le ralentissement des accises, à la fois pour ce qui concerne celles sur le pétrole (surtout 2024) et celles sur le tabac (surtout 2023).

¹⁹ Certains comme l'Irlande ou Chypre verraient leur excédent s'améliorer.

²⁰ La Commission s'attend à une croissance réelle de 1.6% en 2024 (contre +1.0% pour Oxford Economics) après 1.1% en 2023 (+0.8% pour Oxford Economics).

Tableau 5.4

Finances publiques (scénario de base et scénarios alternatifs)

						Persistance de l'inflation à court terme		Désinflation plus rapide	
	Niveaux 2022	1995-2022	2022	2023	2024	2023	2024	2023	2024
	Mio EUR							Évolution en % sauf si spécifié différemment	
Total des dépenses	33 827	6.4	9.0	10.3	5.3	10.5	5.4	10.2	4.9
Consommation intermédiaire	3 388	6.8	11.0	10.8	8.9	10.8	8.9	10.7	8.8
Formation de capital	3 187	6.5	7.9	15.1	7.1	15.1	7.1	15.1	7.1
Rémunération des salariés	7 937	6.0	7.8	10.4	7.0	10.4	7.2	10.4	6.6
Prestations sociales	14 528	6.6	9.9	9.8	3.7	10.3	4.1	9.5	2.9
Autres dépenses	4 787	6.5	7.9	8.1	3.7	7.8	2.8	8.6	4.2
Total des recettes	33 965	6.2	7.7	6.3	3.7	4.6	1.8	7.3	5.1
Impôts sur la production et les importations	8 939	6.2	6.8	1.4	5.8	-1.1	3.0	2.9	7.5
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	12 378	6.4	8.1	8.4	2.1	6.5	0.6	9.5	3.6
Cotisations sociales	9 273	6.3	7.9	8.4	3.9	7.3	2.3	9.1	5.2
Autres recettes	3 375	5.2	7.8	5.5	4.0	5.5	2.4	5.7	3.8
Capacité/besoin de financement (% du PIB)	138	1.6	0.2	-1.5	-2.2	-2.3	-4.0	-1.0	-1.0

Source: STATEC (2023-24: prévisions)

Solde public entre -1% et -4% du PIB en 2024, en fonction des risques liés à l'inflation

Les deux scénarios alternatifs élaborés par Oxford Economics (le premier basé sur une inflation plus forte et l'autre basé sur une inflation plus faible) ont également été simulés par le STATEC pour les prévisions des finances publiques.

Le scénario de persistance de l'inflation à court terme implique une croissance de l'activité et de l'emploi plus faible ainsi qu'un taux de chômage plus élevé en 2023 et 2024, ce qui pèserait sur la croissance des impôts sur la production, sur les revenus et sur les cotisations sociales. Les prestations sociales seraient plus élevées, mais les autres dépenses publiques ne seraient pas ou peu affectées. Dans ce scénario négatif, les marchés boursiers enregistreraient une croissance plus faible en 2023 et chuteraient fortement en 2024, ce qui affecterait la taxe d'abonnement. La croissance des recettes publiques ralentirait ainsi davantage en 2023 (+4.6% contre +6.3% dans le scénario central) et en 2024 (+1.8% contre +3.7%), alors que la progression des dépenses publiques resterait presque inchangée. Le solde public se dégraderait donc fortement en 2023 (-2.3% contre -1.5% dans le scénario central) et en 2024 (-4.0% contre -2.2%).

Le scénario de désinflation plus rapide serait plus favorable pour l'activité, l'emploi et les marchés boursiers. Il permettrait de rehausser la croissance des recettes en 2023 (+1 point de % par rapport au scénario central) et en 2024 (+1.3 point de %). Dans ce scénario, le déficit public serait plus faible sur les deux prochaines années (à -1.0%).

