



Bruxelles, le 21.11.2023
C(2023) 9514 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 21.11.2023

concernant le projet de plan budgétaire du Luxembourg

{SWD(2023) 951 final}

(Le texte en langue française est le seul faisant foi)

AVIS DE LA COMMISSION

du 21.11.2023

concernant le projet de plan budgétaire du Luxembourg

(Le texte en langue française est le seul faisant foi)

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. Le règlement (UE) n° 473/2013¹ établit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro, afin de veiller à ce que les budgets nationaux soient cohérents avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et du semestre européen pour la coordination des politiques économiques.
2. L'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 impose aux États membres de soumettre à la Commission et à l'Eurogroupe, au plus tard le 15 octobre de chaque année, un projet de plan budgétaire fixant les objectifs budgétaires pour l'année suivante et exposant les principaux éléments sous-tendant les perspectives budgétaires des administrations publiques et de leurs sous-secteurs.
3. Le 8 mars 2023, la Commission a adopté une communication² énonçant des orientations en matière de politique budgétaire pour 2024, dans laquelle elle a confirmé que la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance serait désactivée à la fin de 2023.
4. Le 26 avril 2023, la Commission a présenté trois propositions législatives³ destinées à mettre en œuvre une réforme globale du cadre budgétaire de l'UE. L'objectif central de ces propositions est de renforcer la soutenabilité de la dette publique et de promouvoir une croissance durable et inclusive au moyen de réformes et d'investissements. Les propositions de la Commission visent à favoriser une adhésion plus forte à ce cadre au niveau national, à le simplifier et à l'axer davantage sur le moyen terme, tout en veillant à une application plus efficace et plus cohérente des règles. Selon les conclusions du Conseil adoptées les 14 mars⁴ et 27 octobre 2023⁵, l'objectif est de conclure les travaux législatifs en 2023. Étant donné qu'un nouveau cadre juridique, fondé sur les conclusions du réexamen en cours de la

¹ Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (JO L 140 du 27.5.2013, p. 11).

² Communication de la Commission au Conseil du 8 mars 2023 intitulée «Orientations en matière de politique budgétaire pour 2024» [COM(2023) 141 final].

³ Proposition, présentée par la Commission, de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, 26 avril 2023, COM(2023) 240 final; proposition, présentée par la Commission, de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, 26 avril 2023, COM(2023) 241 final; proposition, présentée par la Commission, de directive du Conseil modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, 26 avril 2023, COM(2023) 242 final.

⁴ Conclusions du Conseil ECOFIN du 14 mars 2023 sur des «Orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE», doc. 6995/1/23 — REV 1.

⁵ Conclusions du Conseil européen des 26 et 27 octobre 2023, EUCO 14/23.

gouvernance économique, n'est pas encore en place, le cadre juridique actuel continue néanmoins de s'appliquer. Le volet budgétaire des recommandations par pays du printemps 2023 a inclus des éléments des propositions législatives du 26 avril 2023 qui étaient compatibles avec la législation existante.

5. Comme annoncé dans ses orientations en matière de politique budgétaire pour 2024⁶, la Commission proposera au Conseil d'engager, au printemps 2024, des procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit sur la base des données réelles pour 2023, conformément aux dispositions légales en vigueur. Les États membres ont été invités à en tenir compte lors de l'exécution de leur budget 2023 et de l'élaboration de leur projet de plan budgétaire pour 2024.
6. La facilité pour la reprise et la résilience⁷ apporte un soutien financier à la mise en œuvre de réformes et d'investissements, notamment en vue de favoriser les transitions écologique et numérique. Elle vise également à accroître la résilience du système énergétique de l'Union en réduisant la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et en diversifiant les approvisionnements énergétiques au niveau de l'Union (ci-après les «objectifs de REPowerEU»)⁸. La facilité renforcera la résilience et la croissance potentielle des économies des États membres, contribuant ainsi à la création d'emplois et à la viabilité des finances publiques. Une partie de ce soutien prend la forme d'un soutien financier non remboursable («subventions»), créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Avec l'appui des fonds de la politique de cohésion et du mécanisme pour une transition juste, la facilité soutient une reprise équitable et inclusive dans l'Union, conformément au socle européen des droits sociaux.
7. La politique économique devrait continuer de s'attaquer aux risques induits par une inflation élevée et de relever les défis à long terme. Bien qu'elle reflue, l'inflation dans la zone euro demeure préoccupante. Il est essentiel qu'elle poursuive sa décrue et que les anticipations d'inflation restent bien ancrées, grâce à des politiques monétaires et budgétaires cohérentes, tout en restant souples dans un contexte de grande incertitude. En particulier, les mesures d'urgence de soutien à l'énergie prises pour faire face au choc des prix de l'énergie devraient être supprimées progressivement, et les économies ainsi réalisées devraient être affectées à la réduction des déficits publics, dès que possible en 2023 et 2024. Dans le cas où de nouvelles hausses des prix de l'énergie nécessiteraient de nouvelles mesures de soutien ou le maintien de mesures de soutien, celles-ci devraient être ciblées pour protéger les ménages et les entreprises vulnérables, tout en étant financièrement abordables et en préservant les incitations aux économies d'énergie. En outre, les États membres devraient continuer à préserver les investissements publics financés au niveau national et veiller à l'absorption effective des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique.

⁶ Communication de la Commission au Conseil du 8 mars 2023 intitulée «Orientations en matière de politique budgétaire pour 2024» [COM(2023) 141 final].

⁷ Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

⁸ Règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE (JO L 63 du 28.2.2023, p. 1).

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LE LUXEMBOURG

8. Le 13 octobre 2023, le Luxembourg a présenté son projet de plan budgétaire pour 2024. Sur cette base et en tenant compte de la recommandation adressée par le Conseil au Luxembourg le 14 juillet 2023⁹, la Commission a adopté le présent avis, en application de l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013. Le projet de plan budgétaire a été présenté par le gouvernement sortant sur la base de politiques inchangées. Par conséquent, les chiffres présentés pour le solde des administrations publiques et les autres variables budgétaires pour 2024 ne constituent pas des objectifs budgétaires effectifs.
9. Selon le projet de plan budgétaire, le PIB réel du Luxembourg devrait augmenter de 2,5 % en 2024 (contre 1,5 % en 2023), tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 2,6 % en 2024 (contre 2,8 % en 2023). Selon les prévisions de la Commission de l'automne 2023, le PIB réel du Luxembourg devrait augmenter de 1,4 % en 2024 (- 0,6 % en 2023), tandis que l'inflation devrait s'établir à 3,0 % en 2024 (3,2 % en 2023).

Les principales différences entre les deux ensembles de projections découlent des dates auxquelles les projections ont été réalisées. Le scénario, établi fin mai 2023, contenu dans le projet de plan budgétaire relevait d'importants aléas baissiers, mais ni les données négatives du deuxième trimestre 2023 ni les données revues à la baisse pour les trimestres précédents n'avaient encore été publiées. Pour 2023, la principale différence entre les deux ensembles de projections tient à la contribution des exportations nettes à la croissance du PIB, qui est positive dans le projet de plan budgétaire mais négative dans les prévisions de la Commission. Pour 2024, la croissance de la demande nationale est plus importante selon le projet de plan budgétaire.

Dans l'ensemble, le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires figurant dans le projet de plan budgétaire semble être plus favorable que les prévisions de la Commission de l'automne 2023 pour 2023 et 2024.

Afin de garantir le respect de l'exigence imposée par le règlement (UE) n° 473/2013, le projet de budget destiné à être transmis au parlement national devrait être basé sur des prévisions macroéconomiques produites par un organisme indépendant.

10. Selon le projet de plan budgétaire, le déficit public du Luxembourg devrait augmenter pour atteindre 2,7 % du PIB en 2024 (contre 1,9 % en 2023), principalement en raison d'une augmentation de la rémunération des salariés et des transferts sociaux, à la suite de plusieurs indexations, et des mesures d'aide aux ménages et aux entreprises face aux prix élevés de l'énergie et à l'inflation (au titre des paquets «Energiedesch» et «Solidaritätspak» 1.0, 2.0 et 3.0). Le ratio de la dette publique au PIB devrait croître pour s'établir à 27,8 % à la fin de 2024 (contre 25,0 % à la fin de 2023).

Selon les prévisions de la Commission de l'automne 2023, le déficit public du Luxembourg devrait augmenter pour s'établir à 2,1 % du PIB en 2024 (contre 1,9 %

⁹ Recommandation du Conseil du 1^{er} septembre 2023 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2023 (JO C 312 du 1.9.2023, p. 145).

en 2023), tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour atteindre 28,7 % à la fin de 2024 (contre 26,8 % à la fin de 2023).

Les principales différences entre les deux ensembles de projections découlent du fait que la Commission prévoit une baisse des dépenses (en % du PIB), tandis que le projet de plan budgétaire anticipe une forte augmentation des dépenses. L'évolution des dépenses s'explique principalement par une augmentation de la rémunération des salariés et des transferts sociaux liée à plusieurs indexations et aux mesures visant à atténuer l'incidence des prix élevés de l'énergie et à soutenir les ménages et les entreprises.

11. D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire¹⁰ devrait être restrictive à 0,4 % du PIB en 2024, après une orientation budgétaire expansionniste de 1,4 % en 2023.
12. Le projet de plan budgétaire prend pour hypothèse que des dépenses représentant moins de 0,1 % du PIB seront financées par un soutien non remboursable («subventions») provenant de la facilité pour la reprise et la résilience en 2024, contre 0,1 % du PIB en 2023. Cela concorde dans une large mesure avec les hypothèses sous-tendant les prévisions de la Commission de l'automne 2023. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience permettront des investissements de qualité et des réformes de nature à améliorer la productivité qui n'auront pas d'incidence directe sur le solde et la dette des administrations publiques du Luxembourg.
13. Selon les prévisions de la Commission de l'automne 2023, d'après les informations contenues dans le projet de plan budgétaire, les mesures adoptées pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie devraient rester en place jusqu'à la fin de 2024. Il s'agit de mesures qui étaient en place en 2023 et qui seront prolongées (en particulier les mesures en matière d'énergie destinées à limiter la hausse des prix du gaz et de l'électricité ainsi que les primes visant à réduire les frais de chauffage, les mesures fiscales à l'appui du pouvoir d'achat des ménages et les mesures en faveur de la compétitivité des entreprises).
14. Le 14 juillet 2023, le Conseil a recommandé que le Luxembourg s'attache à mener une politique budgétaire prudente, notamment en plafonnant à un maximum de 4,8 % l'augmentation nominale des dépenses primaires nettes financées au niveau national¹¹ en 2024.

Selon les prévisions de la Commission de l'automne 2023, les dépenses primaires nettes financées au niveau national du Luxembourg devraient augmenter de 5,0 % en 2024, ce qui est supérieur au taux de croissance maximal recommandé. Ce dépassement du taux de croissance maximal recommandé pour les dépenses primaires nettes financées au niveau national correspond à 0,1 % du PIB en 2024. Ce chiffre n'est pas totalement conforme à la recommandation du Conseil.

¹⁰ L'orientation budgétaire est mesurée comme étant la variation des dépenses primaires des administrations publiques, déduction faite de l'incidence budgétaire additionnelle des mesures discrétionnaires en matière de recettes, en excluant les dépenses ponctuelles et conjoncturelles liées au chômage, mais en incluant les dépenses financées par des aides non remboursables (subventions) de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, par rapport au taux moyen de croissance du PIB potentiel à moyen terme (10 ans), exprimée en pourcentage du PIB nominal.

¹¹ Les dépenses primaires nettes sont définies comme étant les dépenses financées au niveau national, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et à l'exclusion des dépenses d'intérêts et des dépenses conjoncturelles en matière de chômage.

15. En outre, le Conseil a recommandé que le Luxembourg s'attache à supprimer progressivement les mesures d'urgence de soutien à l'énergie et à affecter les économies ainsi réalisées à la réduction du déficit public, dès que possible en 2023 et 2024. Le Conseil a également précisé que, dans le cas où de nouvelles hausses des prix de l'énergie nécessiteraient de nouvelles mesures de soutien ou le maintien de mesures de soutien, le Luxembourg devrait veiller à ce que celles-ci soient ciblées pour protéger les ménages et les entreprises vulnérables, soient financièrement abordables et préservent les incitations aux économies d'énergie.

Selon ces mêmes prévisions, le coût budgétaire net¹² des mesures de soutien à l'énergie devrait s'élever à 0,9 % du PIB en 2023, à 0,4 % en 2024 et à 0,3 % en 2025¹³. Il est pris pour hypothèse que les mesures destinées à limiter la hausse des prix du gaz et de l'électricité ainsi que les primes visant à réduire les frais de chauffage, notamment, resteront en vigueur en 2024 et en 2025. Si les économies réalisées étaient utilisées pour réduire le déficit public, comme recommandé par le Conseil, ces projections impliqueraient un ajustement budgétaire de 0,5 % du PIB en 2024, alors que les dépenses primaires nettes financées au niveau national apportent une contribution restrictive de 0,4 % du PIB à l'orientation budgétaire la même année. Selon les projections fournies, les mesures de soutien à l'énergie ne seront pas supprimées progressivement dès que possible en 2023 et 2024. Cela risque de ne pas être conforme à la recommandation du Conseil. En outre, il n'est pas prévu que les économies réalisées soient entièrement utilisées pour réduire le déficit public. Là encore, cela risque de ne pas être conforme à la recommandation du Conseil.

Le coût budgétaire net des mesures de soutien à l'énergie destinées à protéger les ménages et les entreprises vulnérables est estimé à 0,1 % du PIB en 2024 (0,3 % en 2023), dont moins de 0,1 % du PIB préserve le signal-prix incitant à réduire la demande d'énergie et à accroître l'efficacité énergétique (0,3 % en 2023).

16. De plus, le Conseil a recommandé au Luxembourg de préserver les investissements publics financés au niveau national et de garantir l'absorption effective des subventions accordées au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique.

Selon les prévisions de la Commission de l'automne 2023, les investissements publics financés au niveau national devraient augmenter et se chiffrer à 4,5 % du PIB en 2024 (après s'être établis à 4,4 % du PIB en 2023), et ils devraient donc être préservés. Ce chiffre est conforme à la recommandation du Conseil. Quant aux dépenses financées par les recettes des fonds de l'UE, dont les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, elles devraient rester stables à moins de 0,1 % du PIB en 2024 (après s'être établies à moins de 0,1 % du PIB en 2023).

17. En outre, le 14 juillet 2023, le Conseil a également recommandé que, s'agissant de la période postérieure à 2024, le Luxembourg continue de mener une stratégie budgétaire à moyen terme d'assainissement progressif et durable, combinée à des investissements et à des réformes propices à une croissance durable plus forte, afin

¹² Ce chiffre représente le niveau du coût budgétaire annuel de ces mesures, compte tenu des recettes et des dépenses et, le cas échéant, déduction faite des recettes provenant de l'imposition des bénéfices exceptionnels des fournisseurs d'énergie.

¹³ En principe, les prévisions de la Commission de l'automne 2023 prennent pour hypothèse que les mesures qui, d'après le projet de plan budgétaire, ne seront pas supprimées en 2024 auront une incidence budgétaire également en 2025.

de parvenir à une position budgétaire à moyen terme prudente. Le projet de plan budgétaire ne contient pas de projections budgétaires au-delà de 2024.

18. Enfin, le 14 juillet 2023, le Conseil a aussi recommandé au Luxembourg d'améliorer la viabilité à long terme du système des retraites, notamment en limitant les possibilités de départ anticipé à la retraite et en augmentant le taux d'emploi des travailleurs âgés; et de prendre davantage de mesures destinées à lutter efficacement contre la planification fiscale agressive, notamment en garantissant une imposition suffisante des paiements sortants d'intérêts et de redevances vers des juridictions à fiscalité nulle ou à faible taux d'imposition. Le projet de plan budgétaire ne contient aucune mention d'initiatives destinées à lutter efficacement contre la planification fiscale agressive (même si la mise en œuvre prévue de la directive relative au pilier deux de l'OCDE pourrait y contribuer) ou à améliorer la viabilité à long terme du système des retraites.
19. Selon les prévisions de la Commission, la croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national ne devrait pas totalement respecter le taux de croissance maximal recommandé en 2024.

En outre, selon les prévisions de la Commission de l'automne 2023, et au vu des informations figurant dans le projet de plan budgétaire du Luxembourg, les mesures d'urgence de soutien à l'énergie ne seront pas supprimées progressivement dès que possible en 2023 et en 2024. Il n'est pas prévu que les économies réalisées soient utilisées pour réduire le déficit public en 2024.

Cependant, la Commission s'attend à ce que le Luxembourg préserve les investissements publics financés au niveau national. Le Luxembourg devrait également continuer de veiller à l'absorption effective des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et des autres fonds de l'UE.

Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire pour le Luxembourg n'est pas totalement conforme à la recommandation du Conseil du 14 juillet 2023.

Cela étant, la Commission prévoit que le déficit budgétaire nominal du Luxembourg sera de 2,1 % du PIB in 2024, soit moins que la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et que son ratio de la dette publique sera de 28,7 % en 2024, soit moins que la valeur de référence de 60 % prévue par le traité.

La Commission est également d'avis que le Luxembourg a accompli des progrès limités en ce qui concerne les éléments structurels des recommandations budgétaires formulées par le Conseil le 14 juillet 2023, et elle invite par conséquent le Luxembourg à accélérer ses efforts.

Les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays du Conseil seront décrits en détail dans le rapport de 2024 sur le pays et évalués dans le cadre des recommandations par pays du Conseil dont la Commission doit recommander l'adoption au printemps 2024.

Dès qu'un nouveau gouvernement entrera en fonction, et en principe un mois au moins avant l'adoption du projet de loi de finances par le parlement national, le Luxembourg sera invité à soumettre à la Commission et à l'Eurogroupe un projet de plan budgétaire actualisé, conforme à la recommandation du Conseil du 14 juillet 2023.

Tableau: Principaux chiffres macroéconomiques et budgétaires

	2022	2023		2024	
	Exécution	PPB	COM	PPB	COM
PIB réel (variation en %)	1,4	1,5	- 0,6	2,5	1,4
Inflation mesurée par l'IPCH (en %; moyenne annuelle)	8,2	2,8	3,2	2,6	3,0
Solde budgétaire des administrations publiques (en % du PIB)	- 0,3	- 1,9	- 1,9	- 2,7	- 2,1
Solde primaire (en % du PIB)	- 0,1	- 1,7	- 1,7	- 2,5	- 1,8
Dette publique brute (en % du PIB; en fin d'année)	24,7	25,0	26,8	27,8	28,7
	COM	COM		COM	
Orientation budgétaire (*) (en % du PIB)	- 1,5	- 1,4		0,4	
Ajustement budgétaire (**) (en % du PIB)	- 1,5	- 1,4		0,4	
Variation du coût budgétaire net total des mesures de soutien à l'énergie (***) (en % du PIB)	0,6	0,3		- 0,5	
Croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national (variation en %) (A)				5,0	
Taux de croissance maximal recommandé pour les dépenses primaires nettes financées au niveau national (****) (variation en %) (B)				4,8	
Différence par rapport à la croissance recommandée pour les dépenses primaires nettes financées au niveau national (en points de pourcentage) (B - A)				- 0,2	
Incidence sur l'ajustement budgétaire de l'écart des dépenses primaires nettes financées au niveau national par rapport à la recommandation du Conseil (*****)				0,1	

Remarques:

(*) Variation des dépenses primaires des administrations publiques, déduction faite de l'incidence budgétaire additionnelle des mesures discrétionnaires en matière de recettes (et des mesures d'urgence temporaires liées à la pandémie de COVID-19), en excluant les dépenses ponctuelles et conjoncturelles liées au chômage, mais en incluant les dépenses financées par des aides non remboursables (subventions) de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, par rapport au taux moyen de croissance du PIB potentiel nominal à moyen terme (10 ans). Un signe négatif (positif) indique une croissance

des dépenses primaires nettes supérieure (inférieure) à la croissance potentielle à moyen terme du PIB, ce qui correspond à une orientation budgétaire expansionniste (restrictive).

(**) Variation des dépenses primaires des administrations publiques, déduction faite de l'incidence budgétaire additionnelle des mesures discrétionnaires en matière de recettes (et des mesures d'urgence temporaires liées à la pandémie de COVID-19), en excluant les dépenses ponctuelles et conjoncturelles liées au chômage et les dépenses financées par des aides non remboursables (subventions) de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, par rapport au taux moyen de croissance du PIB potentiel nominal à moyen terme (10 ans). Un signe négatif (positif) indique une croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national supérieure (inférieure) à la croissance potentielle à moyen terme du PIB, ce qui correspond à un ajustement budgétaire expansionniste (restrictif).

(***) Mesures de soutien en matière d'énergie, diminuées des recettes provenant des nouveaux prélèvements et taxes sur les bénéfices exceptionnels des producteurs d'énergie.

(****) Selon la recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2023 (JO C 312 du 1.9.2023, p. 153).

(*****) Excédent de croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national par rapport au taux de croissance maximal recommandé, exprimé en pourcentage du PIB.

«PPB»: *Projet de plan budgétaire 2024*; «COM»: *prévisions de la Commission de l'automne 2023*.

Fait à Bruxelles, le 21.11.2023

Par la Commission
Paolo GENTILONI
Membre de la Commission

