

Evaluation des finances publiques

à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour 2020

Juin 2020

TABLE DES MATIERES

I.	SYNTHESE	5
II.	RECOMMANDATIONS	12
III.	ÉVALUATION	13
1.	INTRODUCTION.....	13
2.	CADRE JURIDIQUE DU PSC 2020 ET CLAUSE POUR CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES.....	15
3.	RÈGLE DE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE	19
4.	ÉVALUATION DES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES	22
4.1.	<i>Prévisions macroéconomiques sous-jacentes au PSC 2020.....</i>	<i>22</i>
4.2.	<i>Prévisions budgétaires à la base du PSC 2020</i>	<i>27</i>
4.2.1.	<i>Solde nominal des administrations publiques.....</i>	<i>27</i>
4.2.2.	<i>Comparaison des sous-catégories de recettes et de dépenses du PSC 2020 avec la LPFP 2019-2023</i>	<i>29</i>
4.2.3.	<i>Solde nominal des sous-secteurs des administrations publiques.....</i>	<i>36</i>
4.3.	<i>Dette publique.....</i>	<i>41</i>
	Annexe 1 – Liste des acronymes	43
	Annexe 2 – Extrait de la lettre du 29 avril 2020 du Ministre des Finances.....	44
	Annexe 3 – Définition d’un écart important et déclenchement du mécanisme de correction.....	45
	Annexe 4 – Ventilation des dépenses et recettes du PSC 2020 suivant l’impact macroéconomique, les « mesures diverses » et l’écart résiduel par rapport à la LPFP 2019-2023	46

I. SYNTHÈSE

Dans l'exécution des missions lui confiées par la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques (« loi du 12 juillet 2014 »), le Conseil national des finances publiques (« CNFP ») présente ci-après son « Evaluation des Finances Publiques » sur le programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour 2020 (« PSC 2020 »).

Le PSC 2020 se situe dans le contexte inédit de la crise du COVID-19. Le Gouvernement a invoqué les lignes directrices de la Commission européenne (« CE ») du 6 avril 2020, basées sur l'activation de la clause pour récession économique sévère (« general escape clause ») du Pacte de stabilité et de croissance et concernant la forme et le contenu des programmes de stabilité en cette année exceptionnelle.

A la lumière de ces lignes directrices, le PSC 2020 se concentre sur les années 2020 et 2021 (et en omettant par conséquent une optique pluriannuelle à moyen terme), avec un détail moindre qu'à l'accoutumée, et déroge, en se référant à l'activation précitée, aux règles normales de solde structurel conforme à l'objectif budgétaire fixé dans la loi de programmation financière pluriannuelle (« LPFP ») 2019-2023.

Cadre juridique du PSC 2020 et clause pour circonstances exceptionnelles

1. Comme mentionné ci-dessus, le PSC 2020 se réfère à l'activation par la CE de **la clause pour récession économique sévère** du Pacte de stabilité et de croissance (« Pacte »), ce qui a notamment pour effet de suspendre temporairement tout mécanisme de sanction, de la part des autorités européennes, au cas où les finances publiques des Etats membres s'écarteraient des cibles budgétaires applicables. Dans une lettre adressée au Président du CNFP en date du 29 avril 2020, le Gouvernement luxembourgeois « *est d'avis que les conditions visées à l'article 3, paragraphe 3, point b) du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) sont désormais réunies pour invoquer pour l'exercice budgétaire 2020 et jusqu'à nouvel ordre, la clause pour circonstances exceptionnelles prévue à l'article 6, paragraphe 1^{er} de la loi [...] du 12 juillet 2014* ».

En effet, ce dernier article se réfère à l'article 3, paragraphe 3, point b) du TSCG qui prévoit que « *les circonstances exceptionnelles font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme.* »

Le CNFP note que la loi du 12 juillet 2014, qui est la base légale pour la gouvernance des finances publiques au niveau national et qui définit les objectifs budgétaires nationaux afférents, fait référence à l'article 3, paragraphe 3, point b) précité du TSCG. Ceci permet ainsi au Gouvernement d'avoir recours à la clause pour circonstances exceptionnelles, ce qui entraîne que le solde structurel budgétaire pourra s'écarter de l'objectif à moyen terme (« OMT »). Par ailleurs, cet article 3, paragraphe 3, point b) du TSCG fait lui-même référence aux dispositions y relatives du Pacte de stabilité et de croissance, soit à l'article 5, paragraphe 1 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la

surveillance et de la coordination des politiques économiques, ce qui **justifie la référence y relative faite par le PSC comme base habitante**.

2. Alors que la crise sanitaire COVID-19 est bel et bien « *indépendante de la volonté* » du Gouvernement et a des « *effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques* », la clause pour circonstances exceptionnelles citée ci-dessus ajoute la condition que l'écart temporaire de l'OMT ne doit pas mettre en péril la soutenabilité budgétaire à moyen terme. A cet égard, le PSC 2020 comporte seulement l'engagement du Gouvernement d'« *assurer durablement des finances publiques saines et équilibrées* ».

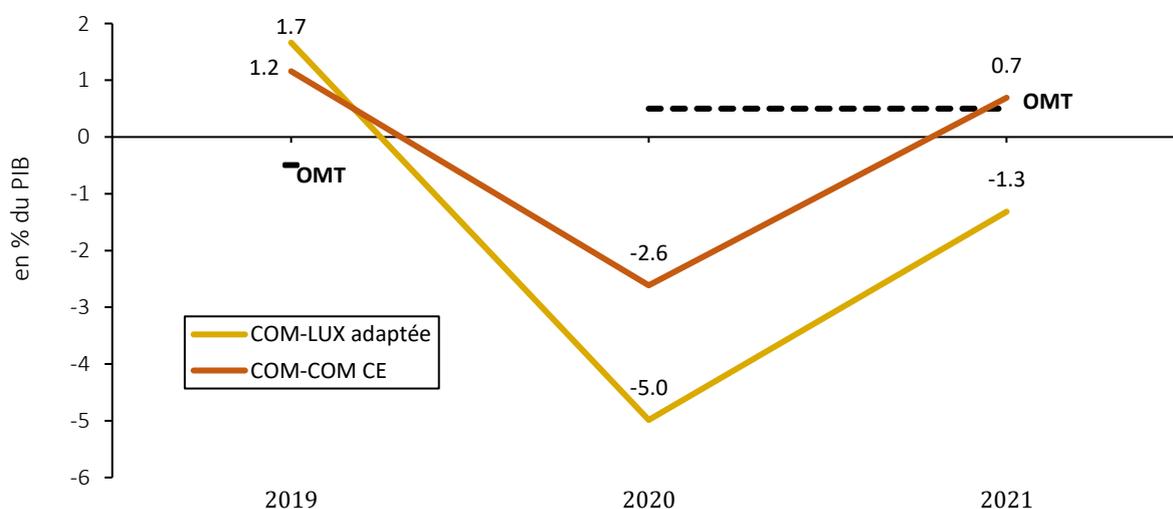
Le CNFP est conscient que le Gouvernement a dû établir le PSC 2020 dans des conditions et contraintes de temps ainsi que de moyens exceptionnelles et ne met par ailleurs pas en doute l'engagement susvisé, mais estime, bien que le PSC 2020 soit conforme aux exigences chiffrées prescrites dans le cas présent par la CE, que l'exigence de fournir des informations sur la viabilité de la situation financière des administrations publiques à moyen terme reste entière. Il conviendra alors de remédier à cette carence dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024 en octobre prochain.

3. La clause pour circonstances exceptionnelles prévue à l'article 6, paragraphe 1 de la loi du 12 juillet 2014 étant activée à juste titre pour l'exercice 2020, il en résulte pour l'année en cours que le solde structurel peut s'écarter de l'objectif budgétaire à moyen terme.

Le CNFP prend note du fait que le Gouvernement invoque notamment les lignes directrices de la CE selon lesquelles le PSC 2020 ne doit pas nécessairement contenir le calcul du solde structurel des administrations publiques.

Néanmoins, à des fins analytiques et pour mettre en lumière l'ampleur de l'écart des prévisions budgétaires par rapport au cadre normal – ce, en particulier, en considération de la nécessité de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme (et du retour à ce cadre) –, le CNFP a procédé à un calcul du solde structurel tout en le confrontant au calcul afférent publié par la CE.

Le solde structurel ainsi calculé par le CNFP et dénommé *COM-LUX adaptée* ainsi que celui calculé par la CE et dénommé *COM-COM CE*, **comparé à l'OMT se présente comme suit.**



Sources : STATEC ; PSC2020 ; Projections à moyen terme 2020-2024 ; CE ; Calculs CNFP.

Bien que les constats pour 2019, 2020 et 2021 qui suivent ne soient pas définitifs, ils donnent une bonne indication sur la trajectoire du solde structurel par rapport à l'OMT dans le cas où les prévisions macroéconomiques et budgétaires actuelles et sous-jacentes du PSC 2020 se réalisent.

Comme mentionné dans l'« *Evaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2019* » du CNFP, pour 2019, l'OMT de -0,50% du PIB est *a priori* respecté.

En 2020, les finances publiques ne seraient pas en ligne avec la règle concernant la conformité du solde structurel à l'OMT de +0,50% du PIB. En raison du recours du Gouvernement à la clause pour circonstances exceptionnelles mentionnée, cette règle n'est pas d'application et dès lors l'OMT ne doit pas être atteint.

Pour 2021, l'OMT de +0,50% du PIB n'est pas respecté suivant la méthode d'estimation basée sur les données nationales, mais il l'est suivant les estimations de la CE. Un recours possible à la clause pour circonstances exceptionnelles pour l'exercice 2021 dépend d'évolutions futures difficilement prévisibles à l'heure actuelle et devra donc être apprécié le moment venu.

4. Au vu du déficit nominal des administrations publiques de 8,5% prévu par le PSC 2020, la CE a élaboré un rapport constatant notamment qu'en 2020, ce solde « *est supérieur à la valeur de 3% du PIB prévue par le traité [sur le fonctionnement de l'Union européenne], et n'en est pas proche. Ce dépassement attendu de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel et, à l'heure actuelle, comme temporaire. [...] Dans l'ensemble, [...] compte tenu de tous les facteurs pertinents, l'analyse suggère que le critère du déficit, tel que défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997, n'est pas respecté* ». A noter que la CE a émis des rapports comparables à l'égard des autres Etats membres.

Observations concernant les prévisions macroéconomiques

Le CNFP note que le PSC 2020 mentionne à plusieurs reprises que les prévisions macroéconomiques demeurent entourées d'une incertitude encore plus élevée que d'habitude.

Le scénario macroéconomique à la base des chiffres budgétaires suppose que le PIB réel du Luxembourg connaîtrait une baisse de 6,0% en 2020, suivi d'un rebond qualifié de « mécanique » du PIB à hauteur de 7% en 2021. Les mesures prises au niveau européen, ainsi que la vigueur de la relance en général sur le plan international, sont primordiales pour le Luxembourg pour lequel le commerce extérieur est supposé contribuer à concurrence de 5,5 points et la demande finale seulement de 1,5 point à la reprise économique luxembourgeoise de quelque 7% postulée par le PSC 2020 pour l'année 2021. Selon la CE, la contribution principale à la croissance en 2021 proviendrait toutefois de la demande intérieure.

Au sujet de l'emploi et du chômage, un ralentissement dans la plupart des branches se traduit en une décélération très franche de la croissance de l'emploi de 3,6% en 2019 à 0,7% en 2020 et une hausse concomitante du taux de chômage qui passerait de 5,4% en 2019 à 6,7% en 2020. Tout au long de l'année 2021, le marché du travail se verrait confronté à une reprise difficile et l'emploi ne progresserait que de 1% tandis que le taux de chômage grimperait à 7,2%, le rythme de création d'emploi étant partant jugé insuffisant pour endiguer une recrudescence du chômage.

Si ce scénario paraît être relativement en ligne avec la stratégie de déconfinement progressif actuellement mise en œuvre, il faut considérer qu'il est moins favorable qu'il n'apparaît à première vue. Il représente en fait un écart de 11,3 points de % par rapport au PIB nominal initialement prévu pour 2020, cet écart atteignant même 14,3 points de % si l'on tient compte de ce que la crise ne s'est déclarée qu'après deux mois et demi de développement économique normal en début d'année. A noter à cet égard que les estimations des institutions internationales pour le Luxembourg sont légèrement plus favorables. Ceci, sans nier d'autre part qu'il existe d'importants risques et incertitudes concernant la réalisation du scénario macroéconomique de base.

En raison de ces incertitudes et notamment de la palette d'incidences de la crise sur le PIB (et, partant, sur le budget des administrations publiques), une analyse de sensibilité des prévisions budgétaires, établie dans le cadre de l'élaboration du projet de Budget 2021, serait de mise. Le CNFP note à cet égard que le Gouvernement n'a pas considéré le scénario macroéconomique plus négatif établi par le STATEC dans l'établissement des chiffres budgétaires. Ce scénario qui a comme hypothèse un confinement prolongé présente une chute de 12,4% de la croissance réelle en 2020 suivie d'un redressement de 2,1% seulement en 2021. Contrairement aux autres prévisions, ce scénario alternatif aboutirait à un PIB réel qui fin 2021 serait encore de quelque 10% inférieur au niveau atteint fin 2019.

Observations concernant les prévisions budgétaires

Le PSC 2020 mentionne que les chiffres budgétaires des années 2020 et 2021 reposent sur une approche prudente. Il faut noter que les chiffres budgétaires sont impactés par plusieurs facteurs.

1. Suivant les indications du PSC, et hormis les adaptations retenues dans le cadre de la crise sanitaire actuelle, les chiffres de l'année 2020 se basent largement sur ceux établis dans la LPFP 2019-2023, qui elle-même était indiquée reposer sur une approche prudente et qui prévoyait un solde nominal des administrations publiques de 1,2% du PIB (757 millions d'euros).

A cet égard, le CNFP constate que l'estimation réalisée par le STATEC dans le cadre de la notification EDP (« Excessive Deficit Procedure ») du 1^{er} avril 2020 (en principe hors et avant crise COVID-19) suppose pour l'année 2020 un solde nominal de 444 millions d'euros des administrations publiques, c.-à-d. un solde correspondant à 0,7% du PIB, au lieu des 757 millions d'euros retenues dans la LPFP 2019-2023. Cette différence résulte principalement d'une révision du solde des administrations locales qui passerait d'un excédent de 340 millions d'euros dans la LPFP 2019-2023 à un déficit de 12 millions d'euros dans la notification EDP d'avril 2020 (en principe hors et avant la crise du COVID-19). Une explication concernant cette révision n'a toutefois pas été donnée.

De plus, la crise du COVID-19 et les mesures prises par le Gouvernement énumérées dans le PSC 2020 aboutissent à une détérioration importante du solde nominal des administrations publiques en 2020.

Le déficit est estimé à plus de 5 milliards d'euros, soit 8,5% du PIB. En 2021, le solde des administrations publiques est prévu se redresser par rapport à l'année 2020 tout en continuant à afficher un déficit estimé à près de 2 milliards d'euros, soit 3,0% du PIB.

2. Une comparaison plus détaillée des sous-catégories de recettes et de dépenses fait apparaître, déjà pour l'année 2019, des différences significatives entre les montants inscrits à la LPFP 2019-2023 et ceux repris au PSC 2020. Le CNFP note que ces différences sont sans rapport avec la crise actuelle et une explication dans le PSC 2020 aurait été souhaitable. En fait, d'après des informations recueillies par le CNFP auprès du STATEC, les écarts (comme p.ex. la diminution des prestations sociales en nature de 906 millions d'euros pour l'année 2019) proviendraient pour l'essentiel de l'intégration des hôpitaux dans le périmètre des administrations publiques.

Ce changement se greffe sur l'élément de base du PSC 2020, à savoir l'impact macroéconomique (selon le scénario macroéconomique de base du STATEC) et budgétaire en résultant directement de la crise du COVID-19, ainsi que sur les mesures prises par le Gouvernement pour parer à cette crise.

3. En 2020, l'impact de ces deux derniers facteurs est supposé se décomposer en un impact macroéconomique de 4,2% (2,5 milliards d'euros) (une dégradation du PIB entraînant, par le truchement des stabilisateurs automatiques, a priori des recettes publiques moindres et des dépenses supplémentaires) et un impact budgétaire dit « direct » de 5,5% du PIB (3,3 milliards d'euros) sur le solde des administrations publiques, cette composante concernant les mesures budgétaires discrétionnaires décidées par le Gouvernement pour stabiliser l'économie et pour préparer la relance.

En termes de recettes et de dépenses publiques, la détérioration du solde nominal en 2020 de 1,2% du PIB, soit 757 millions d'euros, prévue dans la LPFP 2019-2023 à -8,5% du PIB (-5 024 millions d'euros) dans le PSC 2020 s'explique principalement par un effondrement de l'évolution des recettes, qui passerait de 4,2% dans la LPFP 2019-2023 à -8,2% dans le PSC 2020 (dont, à noter, la diminution importante des impôts sur les productions et les importations d'environ 11% et des impôts courants sur le revenu d'environ 15%) ainsi que par une hausse significative des dépenses, de 6,3% dans le Budget 2020 à 15% dans le PSC 2020 en raison principalement des mesures discrétionnaires prises par le Gouvernement fin mars – début avril (dont, à noter, l'augmentation importante des investissements directs et indirects de 38% et des prestations sociales en espèces de 19%).

Les chiffres budgétaires en l'année 2021 reposent suivant le PSC 2020 sur l'hypothèse de politiques inchangées. L'impact se décompose en un impact macroéconomique de 3,7% (2,4 milliards d'euros) et un impact budgétaire dit « direct » de 0,7% du PIB (0,5 milliard d'euros) sur le solde des administrations publiques en 2021.

Or, le PSC 2020 (et les décisions gouvernementales prises jusqu'à la date de finalisation de ce dernier) ne comporte, du moins explicitement, pas de nouvelles dépenses pour l'exercice 2021 par rapport à la législation avant la crise du COVID-19. Le PSC 2020 évoque uniquement à cet égard la « *disparition quasi-intégrale de l'impact des mesures liées à la crise actuelle* » et parle de recul à la « *suite de la dissipation de l'impact des mesures discrétionnaires décidées dans le cadre de la lutte contre le COVID-2019* », ce qui paraît résolument vague. En outre, selon le PSC 2020, les mesures de report de paiement liées aux impôts directs (IRC et ICC) sont partiellement répercutées dans les prévisions de 2020 et 2021. L'impact budgétaire négatif de ces mesures étant estimé à 1,7% du PIB en 2020 (ce qui représente environ 1 milliard d'euros), ces paiements devraient donc a priori intervenir en 2021 (et représenteraient alors un solde positif de l'ordre de 1,6%). Compte tenu du taux de -0,7% de mesures discrétionnaires évoqué ci-dessus, et suivant des informations fournies par le Ministère des Finances,

les montants reportés sont cependant supposés ne pas être récupérés d'un seul coup en 2021, mais seraient étalés sur plusieurs exercices.

A noter finalement que, comme indiqué par le Gouvernement, si l'on fait abstraction de l'incidence de l'effet macroéconomique ainsi que des mesures discrétionnaires, la base d'établissement du PSC 2020 est la LPFP 2019-2023 votée en décembre. Le solde des administrations publiques pour 2020 et 2021 est effectivement **presqu'égal au solde de la LPFP 2019-2023**. Le total des dépenses et recettes des administrations publiques en est également assez proche pour 2020.

Il faut rappeler que le PSC 2020 reflète l'appréciation de la situation tant par les administrations qui l'ont préparé que par le Gouvernement, ainsi que les mesures prises au moment de son établissement, c'est-à-dire en avril. Il en résulte que pour un certain nombre d'effets économiques et de mesures, l'incidence est limitée à 2 ou 3 mois, à compter de mi-mars. Au vu des développements récents, tant internationaux que nationaux, les hypothèses y relatives sont sujettes à remise en question, avec les conséquences financières et budgétaires qui s'ensuivent.

4. A cet égard, en date du 20 mai (après finalisation du PSC 2020), le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé un paquet additionnel de mesures de soutien économique, dit « Neistart Lëtzebuerg », (à un coût estimé de 700-800 millions d'euros) qui a pour objectif de poser les jalons pour un nouveau départ de l'économie luxembourgeoise suite à la crise sanitaire COVID-19.

5. Le tableau suivant reflète **la situation budgétaire des sous-secteurs des administrations publiques** (administration centrale, administrations locales, sécurité sociale) telle qu'elle résulte des données sous-jacentes au PSC 2020 (et donc hors paquet « Neistart Lëtzebuerg »).

Solde nominal	2019	2020	2021
Administrations publiques (en millions d'euros)	1 385	-5 024	-1 966
Idem (en % du PIB)	2,2	-8,5	-3,0
Administration centrale (en millions d'euros)	0	-4 933	-2 159
Idem (en % du PIB)	0,0	-8,3	-3,3
Administrations locales (en millions d'euros)	246	-372	-150
Idem (en % du PIB)	0,4	-0,6	-0,2
Sécurité sociale (en millions d'euros)	1 138	281	342
Idem (en % du PIB)	1,8	0,5	0,5

Sources : STATEC ; PSC 2020.

Même si l'impact budgétaire de la lutte contre le COVID-19 sur le solde de l'administration centrale (-4 293 millions d'euros par rapport à l'estimation dans le Budget 2020 adopté en décembre 2019) est de loin le plus important, le solde des administrations locales et de la sécurité sociale sont également supposés connaître une nette détérioration en 2020. Alors que le solde des administrations locales devient négatif (-372 millions d'euros par rapport à 341 millions d'euros à la LPFP 2019-2023), celui de la sécurité sociale reste positif, mais se rétrécit à 281 millions d'euros en 2020, contre 1 056 millions d'euros dans la LPFP 2019-2023 pour cet exercice.

Selon les explications du PSC 2020, la dégradation sensible du solde des administrations locales en 2020 (-618 millions d'euros par rapport à 2019 et -713 millions d'euros par rapport à l'estimation dans la LPFP 2019-2023

adoptée en décembre 2019, ce qui représente quelque 20% des recettes du sous-secteur) provient pour l'essentiel « *des révisions à la baisse des prévisions pour les recettes fiscales* ».

La circulaire n° 3834 du Ministère de l'intérieur aux communes concernant l'impact du COVID-19 sur les finances communales pour l'année 2020 ne fait cependant apparaître qu'une dégradation de 417 millions d'euros du solde pour l'année 2020.

Quant à une origine possible du surcroît de dégradation, le CNFP renvoie à son observation sous 1. ci-dessus, concernant la révision du solde des administrations locales dans la notification EDP d'avril 2020, suivant laquelle ce solde passerait d'un excédent de 340 millions d'euros dans la LPFP 2019-2023 à un déficit de 12 millions d'euros (en principe hors et avant la crise du COVID-19, le solde des autres sous-secteurs n'y ayant que peu varié).

Aussi, et plus généralement concernant les soldes des autres sous-secteurs, le CNFP se doit-il de relever que l'absence de données autres que les soldes nominaux par sous-secteur et les données agrégées des différentes catégories de dépenses et recettes ventilées suivant les codes économiques SEC au niveau des administrations publiques, ainsi que l'intégration non accompagnée des montants y relatifs du secteur hospitalier, ne lui permet guère d'effectuer une évaluation plus circonstanciée des prévisions budgétaires.

Dettes publiques

En 2020, sur la base des estimations budgétaires du PSC 2020, la dette est supposée augmenter à 17 015 millions d'euros, soit 28,7% du PIB. Tel que précisé dans le PSC 2020 « *l'augmentation de la dette publique résulte de l'imputation mécanique du déficit de l'administration centrale (-4 933 millions d'euros) à la dette publique, tout en tenant compte du remboursement d'un emprunt obligataire à hauteur de 2 milliards d'euros venant à échéance en mai 2020. Une augmentation de la dette locale de l'ordre de 50 millions est d'ailleurs supposée afin de tenir compte de la situation dégradée des finances des administrations locales* ». Le CNFP note par ailleurs qu'en date du 22 avril 2020, l'Etat luxembourgeois a émis un emprunt de 2,5 milliards d'euros qui s'inscrit dans la mise en œuvre de la loi du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie COVID-19.

En 2021, selon les prévisions du PSC 2020, la dette est supposée augmenter à un niveau de 19 224 millions d'euros, soit 29,6% du PIB.

Il est à noter que le **plan de redémarrage de l'économie luxembourgeoise** présenté le 20 mai (donc après finalisation du PSC 2020) se traduit par des dépenses additionnelles estimées par le Gouvernement à 700-800 millions d'euros. Selon le principe de l'imputation mécanique, cette dépense devrait être financée par le recours à la dette publique, cette dernière passant ainsi à quelque 17,8 milliards d'euros, soit 30,0% du PIB fin 2020 et à quelque 20,0 milliards d'euros fin 2021, soit 30,9% du PIB.

II. RECOMMANDATIONS

Tout en constatant que le PSC 2020 respecte *in fine* par son fond et sa forme les lignes directrices européennes et la législation nationale, dont résulte notamment la dispense de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme en 2020 fixé par la LPFP 2019-2023 du fait de l'application de la « clause pour circonstances exceptionnelles », le CNFP voudrait néanmoins formuler les recommandations suivantes :

- Le CNFP invite le Gouvernement à fournir dans le cadre de l'élaboration de la LPFP 2020-2024 des projections pluriannuelles permettant d'apprécier que le solde structurel et la déviation de sa trajectoire par rapport à l'OMT ne remettent pas en cause la viabilité à moyen terme des finances publiques.
- Dans ce cadre, une étude de sensibilité serait de mise pour évaluer l'impact budgétaire de scénarios macroéconomiques alternatifs.
- Au vu de l'ampleur de la dégradation du solde des administrations locales, prévue déjà en partie dans la notification EDP d'avril 2020, le CNFP invite le Gouvernement à en préciser l'impact et les causes éventuelles dans le cadre de l'élaboration de la LPFP 2020-2024.
- L'incidence de l'intégration dans les comptes et prévisions SEC du secteur hospitalier sur les différentes catégories de recettes et dépenses publiques devrait être indiquée à cette même occasion.

III. ÉVALUATION

1. INTRODUCTION

Dans l'exécution des missions lui confiées par la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques (ci-après « loi du 12 juillet »2014 »), le Conseil national des finances publiques (« CNFP ») présente ci-après son « Evaluation des Finances Publiques » sur le programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour 2020 (« PSC 2020 »)¹. Le PSC 2020 a été présenté à la Chambre des députés le 29 avril 2020 et a été transmis à la Commission européenne (« CE ») dans le cadre de la procédure du Semestre européen en date du 30 avril 2020.

Le PSC 2020 se situe dans le contexte inédit de la crise sanitaire, économique et sociale autour du COVID-19, crise à laquelle les autorités publiques au niveau mondial, en Europe et au Luxembourg ont dû réagir avec vigueur.

Quant au contenu et à la forme du PSC 2020, le CNFP note d'emblée que le Gouvernement applique les lignes directrices de la CE².

A la lumière de ces lignes directrices, le PSC 2020 se concentre sur les années 2020 et 2021 (et en omettant par conséquent une optique pluriannuelle à moyen terme), avec un détail moindre qu'à l'accoutumée, tout en mettant l'accent sur les mesures budgétaires discrétionnaires élaborées par le Gouvernement dans le cadre de la lutte contre le COVID-19.

Le CNFP prend également note du recours par le Gouvernement à la clause pour circonstances exceptionnelles prévue à l'article 6, paragraphe 1, de la loi du 12 juillet 2014³. Selon la lettre du Ministre des Finances adressée au Président du CNFP (cf. annexe 2), « *le Gouvernement est d'avis que les conditions visées à l'article 3, paragraphe 3, point b) du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) sont désormais réunies pour invoquer, pour l'exercice budgétaire 2020 et jusqu'à nouvel ordre, la clause pour circonstances exceptionnelles* ».

La partie 2 de l'évaluation présente le cadre juridique du PSC 2020 dans le cas très particulier de la crise sanitaire COVID-19 et analyse notamment le recours à la clause pour circonstances exceptionnelles.

La partie 3 analyse ensuite brièvement la règle de gouvernance budgétaire nationale concernant la conformité du solde structurel des administrations publiques par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT »). L'analyse de cette conformité se fait dans le contexte inédit de la crise autour du COVID-19 et du recours à la clause pour circonstances exceptionnelles invoquée par le Gouvernement et qui prévoit notamment que, dans ce

¹ Ministère des finances, « *21^{ème} actualisation du programme de stabilité et de croissance* », 29 avril 2020 : <https://mfin.gouvernement.lu/dam-assets/publications/programme-de-stabilite-et-de-croissance/PSC-2020-Luxembourg-Version-finale.pdf>.

² Commission européenne, « *Guidelines for a streamlined format of the 2020 stability and convergence programmes in light of the COVID-19 Outbreak* », 6 avril 2020. Document non public, à destination du Conseil « Affaires économique et financières » (ECOFIN) et transmis pour information au réseau des institutions budgétaires indépendantes en zone euro (EU IFI), tel que le CNFP.

³ Art. 6. (1) Si les comptes annuels du secteur des administrations publiques présentent un écart important par rapport à l'objectif à moyen terme [...], et sauf dans les circonstances exceptionnelles visées à l'article 3, paragraphe 3 du traité, le Gouvernement inscrit au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir [...].

cadre, le mécanisme de correction ne doit pas être déclenché par le Gouvernement en cas d'écart important constaté entre le solde structurel et l'OMT (cf. annexe 3).

Dans la partie 4, le CNFP procède à une évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires du PSC 2020 et ce tout en tenant compte du fait que les prévisions récentes pour l'année 2020 et 2021 sont entourées d'une forte incertitude.

Enfin, il faut rappeler de façon générale que le PSC 2020 reflète l'appréciation de la situation tant par les administrations qui l'ont préparé que par le Gouvernement, ainsi que les mesures prises au moment de son établissement, c'est-à-dire en avril, et, partant, qu'il doit être évalué principalement sur base de ce contexte.

En revanche, il importe de préciser à cet égard que les prévisions budgétaires du PSC 2020 devraient a priori être sensiblement modifiées par l'ajout du nouveau paquet d'aides de 700 à 800 millions d'euros de dépenses annoncé par le Gouvernement le 20 mai dernier.

2. CADRE JURIDIQUE DU PSC 2020 ET CLAUSE POUR CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES

1. Le 20 mars 2020, sur le plan européen, la CE a décidé d'activer la clause pour récession économique sévère (« general escape clause ») du Pacte de stabilité et de croissance (« Pacte »). La clause⁴ en question permet aux Etats membres de l'Union européenne de dévier temporairement des règles budgétaires inscrites au Pacte et donc, dans le présent contexte, de lutter contre l'épidémie et son impact sur l'économie.

Au niveau national, par analogie à la décision de la CE et dans une lettre adressée au Président du CNFP en date du 29 avril 2020 (cf. annexe 2), le Gouvernement luxembourgeois « est d'avis que les conditions visées à l'article 3, paragraphe 3, point b) du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) sont désormais réunies pour invoquer, pour l'exercice budgétaire 2020 et jusqu'à nouvel ordre, la clause pour circonstances exceptionnelles prévue à l'article 6, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques ».

Le CNFP prend note de la décision du Gouvernement d'invoquer la clause pour circonstances exceptionnelles au niveau national. Il aurait toutefois souhaité que le Gouvernement donne des explications plus fournies concernant le lien entre l'activation de la clause pour récession économique sévère au niveau européen (sur la base juridique du Pacte) et le recours à la clause pour circonstances exceptionnelles au niveau national qui a pour base juridique la loi du 12 juillet 2014. Dans les paragraphes qui suivent, le CNFP passe dès lors en revue le cadre juridique à la base de ce recours à la clause au niveau national ainsi que le respect des conditions y relatives.

L'**encadré 1** ci-après relève les dispositions de la loi du 12 juillet 2014 et celle du TSCG et du Pacte se rapportant à la clause.

⁴ Art. 5 (1) du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (volet dit « préventif » du Pacte), [...] *Lors d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, les Etats membres peuvent être autorisés, à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'OMT [...], à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme.*

Encadré 1 – Lien entre le recours à la clause pour circonstances exceptionnelles au niveau national et le Pacte de stabilité et de croissance

Loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et gouvernance des finances publiques

Art.2 La situation budgétaire des administrations publiques respecte l'objectif d'équilibre des comptes tel qu'il est défini à **l'article 3, paragraphe 1 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire**, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 [...]

Art.6 (1) Si les comptes annuels du secteur des administrations publiques présentent un écart important par rapport à l'OMT [...], et **sauf dans les circonstances exceptionnelles visées à l'article 3, paragraphe 3 du traité [sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire]**, le Gouvernement inscrit au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir, des mesures pour rétablir la trajectoire telle que prévue dans la loi de programmation pluriannuelle en l'absence de déviations.



Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire

Art. 3 (3) b) « les **circonstances exceptionnelles** » font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économiques telles que visées dans le **pacte de stabilité et de croissance révisé**, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée **ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme**.



Pacte de stabilité et de croissance révisé
Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques

Art. 5 (1) [...] Lors d'une **circonstance inhabituelle** indépendante de la volonté de l'Etat membre concerné ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou en **période de grave récession économique** affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union, les Etats membres peuvent être autorisés, à s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'OMT [...], **à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme**.

Compte tenu de l'analyse faite dans l'encadré ci-dessus, il en résulte que la loi du 12 juillet 2014 fait référence dans la législation nationale à l'article 3, paragraphe 3, point b) du TSCG. Ceci permet au Gouvernement d'avoir recours à la clause pour circonstances exceptionnelles, ce qui entraîne que le solde structurel budgétaire pourra s'écarter de l'OMT. Par ailleurs, cet article du TSCG fait lui-même référence aux dispositions y relatives du Pacte de stabilité et de croissance, soit à l'article 5, paragraphe 1 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, ce qui justifie la référence y relative faite par le PSC comme base habilitante.

2. Ainsi que cité dans l'encadré ci-avant, l'article 6, paragraphe 1, de la loi du 12 juillet 2014 se réfère à cet article 3, paragraphe 3, point b) du TSCG. Il prévoit que « *les circonstances exceptionnelles font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme.* »

Alors que la crise sanitaire COVID-19 est bel et bien « *indépendante de la volonté* » du Gouvernement et a des « *effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques* », la clause pour circonstances exceptionnelles citée ci-dessus ajoute la condition que l'écart temporaire de l'OMT ne met pas en péril la soutenabilité budgétaire à moyen terme.

A cet égard, les lignes directrices de la CE prévoient que le PSC 2020 devrait contenir au moins quelques informations qualitatives sur l'évolution attendue de la dette et du déficit des administrations publiques à moyen terme. Si nécessaire, des fourchettes ou scénarios peuvent être utilisés⁵.

Le Gouvernement se limite à dire que « *les finances publiques pourraient retrouver à terme l'équilibre budgétaire* » tout en réitérant cependant globalement « *son engagement à assurer durablement des finances publiques saines et équilibrées* » (cf. PSC 2020, page 23). Le CNFP estime que le Gouvernement ne donne pas vraiment d'informations qualitatives sur l'évolution attendue de la dette et du déficit des administrations publiques à moyen terme.

Le CNFP est conscient que le Gouvernement a dû établir le PSC 2020 dans des conditions et contraintes de temps ainsi que de moyens exceptionnelles et ne met par ailleurs pas en doute l'engagement du Gouvernement « *à assurer durablement des finances publiques saines et équilibrées* ».

Bien que le PSC 2020 soit conforme aux exigences chiffrées prescrites dans le cas présent par la CE, le CNFP estime que l'exigence de fournir des informations sur l'évolution attendue de la dette et de la viabilité de la situation

⁵ Commission européenne, « *GUIDELINES FOR A STREAMLINED FORMAT OF THE 2020 STABILITY AND CONVERGENCE PROGRAMMES IN LIGHT OF THE COVID-19 OUTBREAK* », mars 2020 :

« *The SCPs do not need to present a fully-fledged medium-term plan. At the same time, in order to be able to assess compliance with the requirement under the general escape clause to preserve medium term fiscal sustainability and to comply with the reporting requirements of Regulation 1466/97, this section should contain at least qualitative information on the expected development of the general government debt and deficit in the medium term. If needed, ranges or scenarios could be used.* »

financière des administrations publiques à moyen terme reste entière et qu'il conviendra donc de remédier à cette carence dans l'élaboration du projet de loi de programmation financière pluriannuelle (« LPFP ») 2020-2024 en octobre prochain.

En conclusion, le CNFP considère que la clause pour circonstances exceptionnelles prévue à l'article 6, paragraphe 1 de la loi du 12 juillet 2014 est activée à juste titre pour l'exercice 2020. En 2020, le solde structurel peut donc s'écarter de l'objectif budgétaire à moyen terme.

3. D'autre part, le Gouvernement laisse entrevoir la possibilité d'activer la clause pour circonstances exceptionnelles au niveau national au-delà de l'exercice 2020. En effet, dans la lettre adressée au Président du CNFP, le Gouvernement écrit « *pour l'exercice budgétaire 2020, et jusqu'à nouvel ordre* ». Cela découle d'ailleurs implicitement de l'évolution budgétaire présentée pour l'année 2021 que le CNFP commentera par la suite.

Selon la CE, la clause pour récession économique sévère est d'application « *au moins à l'exercice 2020* »⁶. Le maintien d'une dérogation à l'obligation de respecter l'OMT reste dès lors subordonné à une décision future de la CE d'activer la clause au-delà de l'année 2020 ainsi qu'aux précisions de la CE concernant les implications de la clause pour les exigences au titre de l'année 2021. En outre, il conviendra de vérifier si les conditions d'un recours à la clause pour circonstances exceptionnelles sont encore remplies au-delà de 2020. Ce point redeviendra donc d'actualité dans l'élaboration du projet de Budget 2021 et du projet de LPFP 2020-2024.

⁶ Cf. PSC 2020 à la page 15. « *Cette clause dérogatoire et générale, s'appliquant au moins à l'exercice 2020, vient d'être activée pour la première fois dans l'histoire du Pacte.* »

3. RÈGLE DE GOUVERNANCE BUDGÉTAIRE

Dans le contexte du COVID-19 et du recours à la clause pour circonstances exceptionnelles pour l'année 2020, la vérification de la règle de gouvernance budgétaire nationale concernant la conformité du solde structurel des administrations publiques par rapport à l'OMT constitue en l'occurrence un exercice bien particulier, étant donné que le solde structurel pourra s'écarter, même de façon importante, de l'OMT sans pour autant que le mécanisme de correction ne doive être déclenché.

Néanmoins cet exercice a l'utilité de mettre en lumière l'ampleur de l'écart des prévisions budgétaires par rapport au cadre normal – et ce, en particulier, en considération de la nécessité de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme (et du retour à ce cadre).

Pour rappel, selon la loi du 12 juillet 2014, la situation budgétaire du Luxembourg est considérée être « en équilibre » si l'OMT est respecté en termes structurels, c.-à-d. lorsque le solde structurel des administrations publiques est supérieur ou égal à l'OMT (-0,50% du PIB en 2019 et +0,50% du PIB en 2020 et 2021). Les définitions du solde structurel et de l'OMT ainsi que les différentes méthodes de calcul peuvent être consultées dans l'évaluation du CNFP de novembre 2019⁷.

Concernant le PSC sous revue, le CNFP prend d'ailleurs note du fait que le Gouvernement invoque les lignes directrices de la CE selon lesquelles le PSC 2020 ne doit pas nécessairement contenir le calcul du solde structurel des administrations publiques.

Néanmoins, à des fins analytiques, et sans attacher à l'exercice une importance excessive, le CNFP procède à un calcul du solde structurel⁸. Pour ce faire, il utilise les prévisions budgétaires du PSC 2020 (notamment le solde nominal des administrations publiques) et les prévisions macroéconomiques (notamment les PIB réel et nominal) du PSC 2020. Le PIB potentiel est celui calculé par le STATEC dans son document « Projections à moyen terme 2020-2024 ». Ce dernier ne prend cependant pas encore en compte les mesures du COVID-19, parce qu'il était publié début mars⁹.

Ensuite, le CNFP compare le solde structurel ainsi obtenu au solde structurel déterminé par la CE pour le Luxembourg dans le cadre du « Spring 2020 Economic Forecast »¹⁰ publié le 7 mai 2020. Le CNFP ne présente cette fois-ci pas la méthode du « filtre HP » étant donné que cette dernière a l'inconvénient d'être fortement

⁷ CNFP, « *Evaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget 2020 et du projet de la loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2019 à 2023* », novembre 2019.

⁸ La formule du solde structurel est comme suit :

$$\begin{aligned} \text{Solde structurel} &= \text{Solde nominal} - 0,462 \times \text{Ecart de production} \pm \text{mesures ponctuelles} \\ \text{où Solde nominal} &= \text{Recettes publiques} - \text{Dépenses publiques} ; \\ \text{Ecart de production} &= \frac{\text{PIB réel} - \text{PIB potentiel}}{\text{PIB potentiel}}. \end{aligned}$$

⁹ Pour pouvoir tenir compte de l'écart pour le PIB réel apparaissant déjà depuis 2019, le CNFP a ajusté le PIB potentiel des années 2019 à 2021 en proportion de la diminution du PIB réel de l'année 2019 entre le PSC 2020 et le document du STATEC.

¹⁰ Commission européenne, « *Spring 2020 Economic Forecast* », mai 2020 : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_en

influencée par les dernières observations de la croissance réelle¹¹ pour établir le PIB potentiel et de donner ainsi un écart de production élevé.

Le **solde structurel**, calculé par le CNFP et dénommé *COM-LUX adaptée* et celui calculé par la CE et dénommé *COM-COM CE*, comparé à l'OMT se présente comme suit.

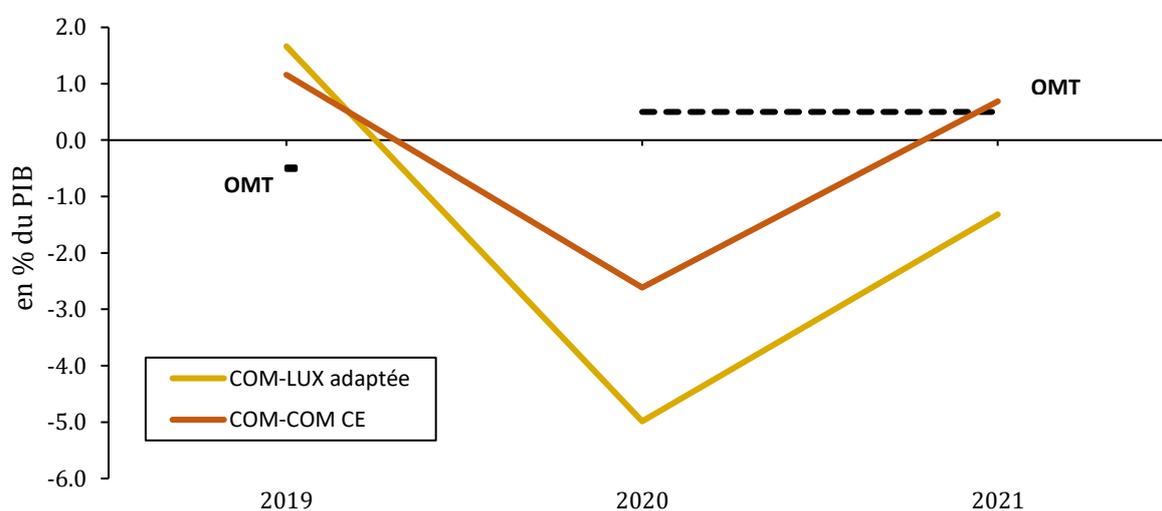
Tableau 3.1 – Solde structurel et respect de l'OMT

	Année	2019		2020		2021	
		Méthode de calcul	COM-LUX adaptée*	COM-COM CE	COM-LUX adaptée*	COM-COM CE	COM-LUX adaptée*
PIB réel (PR)	En millions d'euros	51 983 (2,3)	58 465 (2,3)	48 870 (-6,0)	55 317 (-5,4)	52 311 (7,0)	58 493 (5,7)
PIB potentiel (PP)	(taux de variation en %)	51 408 (2,2)	57 201 (2,1)	52 852 (2,8)	58 077 (1,5)	54 329 (2,8)	59 290 (2,1)
Ecart de production (OG) (PR-PP)/PP	En % du PIB	1,1	2,2	-7,5	-4,8	-3,7	-1,3
Solde nominal (SN)	(Solde nominal en millions d'€)	2,2 (1 385)	2,2 (1 384)	-8,5 (-5 024)	-4,8 (-2 901)	-3,0 (-1 966)	0,1 (45)
Solde structurel SN-0,462*OG		+1,7	+1,2	-5,0	-2,6	-1,3	+0,7
OMT	En % du PIB	-0,5		+0,5**		+0,5	

* La méthode COM-LUX adaptée est établie après le PIB réel et le solde nominal du PSC 2020. Le PIB potentiel qui est tiré du document « Projections à moyen terme 2020-2024 » du STATEC de début mars est adapté pour les années 2019 à 2021 en prenant en compte l'écart apparaissant déjà depuis 2019 entre le PIB réel du PSC 2020 et celui du document du STATEC.

** Vu le recours à la clause pour circonstances exceptionnelles pour l'année 2020, le solde structurel peut s'écarter de l'OMT pour l'année en question.

Graphique 3.1 – Evolution du solde structurel des administrations publiques et respect de l'OMT



Sources : STATEC ; PSC2020 ; Projections à moyen terme 2020-2024 ; CE ; Calculs CNFP.

Bien que les constats pour 2019, 2020 et 2021 qui suivent ne soient pas définitifs (en effet, le constat de l'année 2019 ne sera définitif qu'en octobre 2020 et celui de l'année 2020 en octobre 2021, etc...), ils donnent déjà une indication sur la trajectoire du solde structurel par rapport à l'OMT dans le cas où les prévisions macroéconomiques, budgétaires et sous-jacentes actuelles du PSC 2020 se réalisent.

¹¹ On parle d' « instabilité des valeurs à la marge de l'échantillon ».

Le CNFP a déjà constaté dans son évaluation concernant la notification EDP (« Excessif Deficit Procedure ») du 1^{er} avril 2020 que pour 2019, l'OMT de -0,50% est *a priori* respecté et le mécanisme de correction ne devrait pas être déclenché. Le CNFP le constatera définitivement dans son évaluation concernant la notification EDP du 1^{er} octobre prochain.

En 2020, les finances publiques ne seront pas en ligne avec la règle concernant la conformité du solde structurel à l'OMT de +0,50% du PIB. En raison du recours du Gouvernement à la clause pour circonstances exceptionnelles mentionnée, cette règle budgétaire n'est pas d'application et dès lors l'OMT ne doit pas être atteint.

En 2021, le respect de l'OMT de +0,50% du PIB dépend de la méthode de calcul du solde structurel. Un recours à la clause pour circonstances exceptionnelles dépend d'évolutions futures difficilement prévisibles à l'heure actuelle et devra donc être apprécié le moment venu.

Dans les constats effectués ci-avant, il convient surtout de relever que les chiffres budgétaires de la CE pour les années 2020 et 2021 sont nettement plus favorables que celles du PSC 2020 et mènent à un meilleur résultat du solde structurel des administrations publiques.

Il faut rappeler enfin que la clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du Pacte de stabilité et de croissance ainsi que de l'article 126, paragraphes 2 et 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹².

Au vu du déficit nominal des administrations publiques de 8,5% prévu par le PSC 2020, la CE a élaboré un rapport¹³ constatant notamment qu'en 2020, ce solde « *est supérieur à la valeur de 3% du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. Le dépassement attendu de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel et, à l'heure actuelle, comme temporaire. [...] Dans l'ensemble, [...] compte tenu de tous les facteurs pertinents, l'analyse suggère que le critère du déficit, tel que défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997, n'est pas respecté* ». A noter que la CE a émis des rapports comparables à l'égard des autres Etats membres.

¹² Art. 126 (2) La Commission [...] examine notamment si la discipline budgétaire a été respectée, et ce sur la base des deux critères ci-après :

- a) Si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins [...] ou que le dépassement de la valeur de référence soit qu'exceptionnel ou temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence [...].

(3) Si un Etat membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Le rapport de la Commission examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'Etat-membre.

¹³ Commission européenne, « *Luxembourg – Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* », 20 mai 2020 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0531&rid=5> .

4. ÉVALUATION DES PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES

Le CNFP note d'emblée que le PSC 2020 entame son chapitre II « *Situation économique et prévisions macroéconomiques* » avec la remarque que « *les projections macroéconomiques demeurent entourées d'une incertitude encore plus élevée que d'habitude et sont largement tributaires des hypothèses retenues, en attendant plus de visibilité sur les conséquences effectives de la crise actuelle* » et que « *comme par le passé, les prévisions budgétaires ont été établies de façon prudente et elles ont, dans la mesure du possible, été adaptées en fonction de la récente actualisation du cadre macroéconomique* ».

Tout en prenant cette remarque en bonne considération, le CNFP rappelle qu'il lui incombe en vertu de l'art. 8 b) de la loi du 12 juillet 2014 de procéder à une « *évaluation régulière et reposant sur des critères objectifs des prévisions macroéconomiques et budgétaires établies aux fins de programmation financière budgétaire des administrations publiques* ».

Ainsi, dans cette partie, le CNFP procède à une analyse des prévisions macroéconomiques (cf. **partie 4.1**) et budgétaires (cf. **partie 4.2**) sous-jacentes au PSC 2020. Il les compare en outre à celles établies dans le Budget 2020 et la LPFP 2019-2023 (lois votées en décembre 2019) et à celles établies par différentes institutions internationales (CE, FMI). A cela s'ajoute dans la **partie 4.3** un examen de l'évolution de la dette publique brute.

4.1. Prévisions macroéconomiques sous-jacentes au PSC 2020

1. Le scénario macroéconomique de base du STATEC présenté dans le cadre du PSC 2020 et utilisé par le Gouvernement dans l'estimation de la situation budgétaire est résumé dans le tableau ci-après (en caractères italiques les valeurs correspondantes de la LPFP 2019-2023).

Tableau 4.1 – Scénario macroéconomique de base du PSC 2020 et comparaison avec la LPFP 2019-2023

	2019		2020		2021	
	<i>LPFP 2019-2023</i>	PSC 2020	<i>LPFP 2019-2023</i>	PSC 2020	<i>LPFP 2019-2023</i>	PSC 2020
PIB réel (zone euro) (évolution en %)	<i>1,1</i>	1,2	<i>1,1</i>	-5,1	<i>1,4</i>	4,5
PIB nominal (millions d'euros)	<i>62 348</i>	63 516	<i>65 301</i>	59 344	<i>68 767</i>	64 893
<i>Idem, évolution en %</i>	<i>3,8</i>	5,8	<i>4,7</i>	-6,6	<i>5,3</i>	9,3
PIB réel (millions d'euros)	<i>52 025</i>	51 983	<i>53 284</i>	48 870	<i>55 129</i>	52 311
<i>Idem, évolution en %</i>	<i>2,4</i>	2,3	<i>2,4</i>	-6,0	<i>3,5</i>	7,0
Emploi total intérieur (évolution en %)	<i>3,7</i>	3,6	<i>3,2</i>	0,7	<i>3,0</i>	1,0
Taux de chômage (% de la pop active, déf. ADEM)	<i>5,4</i>	5,4	<i>5,5</i>	6,7	<i>5,3</i>	7,2
Taux d'inflation (IPCN, évolution en %)	<i>1,9</i>	1,7	<i>1,7</i>	0,6	<i>1,6</i>	1,6

Sources : PSC 2020 ; LPFP 2019-2023.

Pour **2019**, le CNFP note une augmentation du PIB nominal d'environ 1,2 milliard (2,0 points de %) dans le PSC 2020 par rapport à la LPFP 2019-2023. Même s'il ne s'agit que d'une première observation dans le PSC 2020, contre encore une prévision dans la LPFP 2019-2023, des explications quant à cette amélioration auraient utilement pu être fournies.

En **2020**, le PIB réel de la zone euro passe de 1,1% repris dans le Budget 2020 à -5,1% dans le PSC 2020. Pour le Luxembourg, il s'agit d'un décrochage de 8,4 points de % de 2,4 à -6,0 %. Le PIB nominal passe de 4,7% prévu dans le Budget 2020 à -6,6% dans le PSC 2020. L'impact de la crise autour du COVID-19 se traduit donc en un décrochage total du PIB nominal de 11,3 points de % pour la même année 2020. Ceci tient au fait que le déflateur du PIB est lui aussi ramené à -0,6%.

L'emploi intérieur est supposé croître de 0,7% dans le PSC 2020 comparé à 3,2% prévu dans le Budget 2020 et le taux de chômage augmente de 1,2 point de % par rapport au Budget 2020. En ce qui concerne l'inflation, le STATEC table sur un ralentissement à 0,6% dans le PSC 2020 comparé à 1,7% prévu dans le Budget 2020.

En **2021**, le PIB réel de la zone euro passe de 1,4% repris dans la LPFP 2019-2023 à 4,5% dans le PSC 2020, soit une hausse de 3,1 points de %. Au Luxembourg, il s'agit d'une hausse de 3,5 points de % (de 3,5% à 7,0%). Le PIB nominal passe de 5,3% prévu dans la LPFP 2019-2023 à 9,3% dans le PSC 2020, représentant une hausse totale de 4 points de % du PIB nominal.

Si l'on calcule le taux de croissance total du PIB nominal pour les années 2020-2021, on obtient 10,25% selon la LPFP 2019-2023, soit un taux annuel moyen de 5%, et 2,09% selon le PSC 2020, soit un taux annuel moyen de 1,04%¹⁴. En termes du PIB réel, le taux de croissance total pour les années 2020-2021 est de 6%, soit un taux annuel moyen de 2,9% dans la LPFP 2019-2023 et de 0,6% selon le PSC 2020, soit un taux annuel moyen de 0,29%¹⁵.

2. Dans le tableau suivant, la prévision de la croissance réelle de la zone euro ainsi que celle du Luxembourg dans le cadre du PSC 2020 sont comparées à celles des institutions internationales.

Tableau 4.2 – Prévisions macroéconomiques en comparaison

	Croissance réelle de la zone euro (en %)			Croissance réelle du Luxembourg (en %)		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
PSC 2020 (29 avril 2020)	1,2	-5,1	4,6	2,3	-6,0	7,0
FMI (14 avril 2020) ¹⁶	1,2	-7,5	4,7	2,3	-4,9	4,8
CE (7 mai 2020) ¹⁷	1,2	-7,7	6,3	2,3	-5,4	5,7

Sources : FMI ; CE ; PSC 2020.

Suite à la crise sanitaire COVID-19, la zone euro entre dans une phase de récession. Pour l'année **2020**, les institutions internationales estiment une croissance réelle de la zone euro autour de -7,5%, le PSC 2020 pourtant table sur une récession plus limitée de 5,1%. Par contre, pour la croissance réelle du Luxembourg, les institutions internationales envisagent une récession moins forte (-4,9% et -5,4%) que prévue par le PSC 2020 (-6,0%).

¹⁴ PIB nominal

LPFP 2019-2023: $[(1,047 \times 1,053) - 1] \times 100 = 10,25\%$, soit 5% par année ;
PSC 2020: $[(0,934 \times 1,093) - 1] \times 100 = 2,09\%$, soit 1,04% par année.

¹⁵ PIB réel

LPFP 2019-2023 : $[(1,024 \times 1,035) - 1] \times 100 = 6,0\%$, soit 2,9% par année ;
PSC 2020: $[(0,94 \times 1,07) - 1] \times 100 = 0,6\%$, soit 0,29% par année.

¹⁶ FMI, « *World Economic Outlook Database* », avril 2020.

¹⁷ CE, « *European Economic Forecast – Spring 2020* », mai 2020

Pour l'année 2021, les institutions internationales et le PSC 2020 estiment que la zone euro ainsi que le Luxembourg connaîtront une reprise économique. Le PIB réel de la zone euro passerait à 4,6% selon le PSC 2020, 4,7% selon le FMI et même à 6,3% selon la CE. Au Luxembourg, la croissance réelle est supposée être 4,8% et 5,7% selon le FMI et la CE. Le PSC 2020 table sur un PIB réel de 7,0% pour le Luxembourg en 2021.

Le CNFP note que tant les institutions internationales que le PSC 2020 supposent que l'économie luxembourgeoise compenserait le recul de l'année 2020 en une seule année.

3. À rappeler ici que le STATEC présente aussi un scénario macroéconomique plus négatif (sous l'hypothèse d'un confinement prolongé), dans lequel le taux de croissance réel de l'année 2020 se chiffrerait à -12,4% et celui de l'année 2021 à 2,1 %. Contrairement aux autres prévisions, ce scénario alternatif aboutirait à un PIB réel qui fin 2021 serait encore de quelque 10% inférieur au niveau atteint fin 2019.

4. Par la suite, le CNFP procède à une analyse plus détaillée du scénario macroéconomique de base du PSC 2020 (cf. tableau 4.1).

Les prévisions et les hypothèses macroéconomiques pour le Luxembourg reposent sur un PIB réel de la zone euro qui est supposé afficher une baisse de 5,1% en 2020, suivi d'une hausse de 4,5% en 2021. Selon le PSC 2020 « *le scénario macroéconomique [établi au niveau européen] part du principe que les mois de confinement du premier semestre de l'année 2020 seront suivis par une reprise progressive des activités au second* » et que « *cette tendance de rattrapage [...] se poursuivr[a] en 2021* ». Le fondement pour cette importante relance économique au niveau européen après la profonde récession de 2020 est certainement dépendant de la levée du confinement, mais surtout des mesures de relance pour soutenir le tissu économique de la zone euro, car l'état de santé de l'appareil productif à la sortie de la crise demeure une inconnue.

Les mesures prises au niveau européen, ainsi que la vigueur de la relance en général sur le plan international, sont importantes pour le Luxembourg pour lequel le commerce extérieur est primordial. Une contraction du commerce extérieur et de la demande intérieure est toutefois prévue en raison des restrictions visant à contrôler la propagation du COVID-19. En particulier, selon les estimations du PSC 2020, le commerce extérieur est supposé contribuer à concurrence de 5,5 points de % à la reprise en 2021 tandis que la demande intérieure contribuerait uniquement 1,5 point de %. A noter que dans les prévisions correspondantes établies par la CE, la contribution du commerce extérieur serait de seulement 2,2 points de % et en revanche celle de la demande intérieure serait de 3,5 points de %.

Selon les prévisions macroéconomiques du STATEC, qui reposent sur une approche « bottom-up » pour au mieux quantifier la perte d'activité due au confinement dans les différents secteurs de l'économie (cf. PSC 2020, encadré méthodologique, page 11), la baisse du PIB en rythme annuel pour l'année 2020 serait d'environ 2 points de % par mois de confinement aigu. Etant donné que le scénario de base du STATEC, qui sous-tend les prévisions budgétaires du PSC 2020, suppose que la phase de confinement aigu porte sur la période du 23 mars au 17 avril 2020, suivie d'une levée progressive des restrictions d'ici juillet 2020, le PIB réel du Luxembourg connaîtrait une chute de 6,0% en 2020, suivi d'un rebond, qualifié de « mécanique » par les auteurs du PSC 2020, du PIB à hauteur de 7% en 2021.

Cette estimation appelle toutefois les observations suivantes :

- Il faut d'abord remarquer que la diminution de 6% du PIB réel représente un écart de 8,4 points de % par rapport à la trajectoire du PIB réel estimée dans la LPFP 2019-2023 (2,4%) ;
- Il faut ensuite tenir compte que l'activité s'était développée normalement jusqu'à mi-mars sur base, a priori, d'une croissance réelle grosso modo de celle précitée de la LPFP 2019-2023 (2,4%). La diminution prévue se répartit donc sur les 9,5 mois restants, ce qui équivaut à une réduction sur ces mois du PIB réel de quelque 10,6%, et ce qui en illustre l'ampleur.
- Il en résulte que, si ce scénario paraît être relativement en ligne avec la stratégie de déconfinement progressif actuellement mise en œuvre, il faut considérer qu'il est moins favorable qu'il apparaît à première vue. Il représente en fait un écart de 11,3 points de % par rapport au PIB nominal initialement prévu pour 2020 par la LPFP 2019-2023, cet écart atteignant même 14,3 points de % si l'on tient compte de ce que la crise ne s'est déclarée qu'après deux mois et demi de développement économique normal en début d'année. A noter à cet égard (cf. ci-dessus) que les estimations des institutions internationales pour le Luxembourg sont légèrement plus favorables.

Au sujet de l'emploi et du chômage, un ralentissement dans la plupart des branches se traduit en une décélération très franche de la croissance de l'emploi de 3,6% en 2019 à 0,7% en 2020 et une hausse concomitante du taux de chômage qui passerait de 5,4% en 2019 à 6,7% en 2020. Tout au long de l'année 2021, le marché du travail se verrait confronté à une reprise difficile et l'emploi ne progresserait que de 1% tandis que le taux de chômage grimperait à 7,2%, le rythme de création d'emploi étant partant jugé insuffisant pour endiguer une recrudescence du chômage.

En ce qui concerne l'inflation au Luxembourg, le STATEC table sur un recul de celle-ci de 1,7% en 2019 à 0,6% en 2020 qui s'explique principalement par les évolutions particulièrement marquantes des prix pétroliers et d'autres matières premières au fil des derniers mois (l'hypothèse retenue pour le prix moyen du baril de Brent serait de 30 dollars pour l'année 2020). Selon le PSC 2020 « *emportée par le dynamisme de l'économie, l'inflation retrouverait de nouveau son élan et atteindrait un taux de 1,6% en 2021* ».

Tel que précisé dans le PSC 2020 à plusieurs endroits, **il convient de noter que les prévisions macroéconomiques des années 2020 et 2021 sont à apprécier avec prudence**. Tout en notant que les prévisions des institutions internationales sont plus optimistes (cf. tableau 4.2 ci-dessus), le CNFP estime cependant que les risques à la baisse demeurent importants. En particulier, les prévisions macroéconomiques (selon le scénario de base du STATEC) dépendent :

- de la survenance ou non d'une ou de plusieurs nouvelles vagues d'infection ;
- de la stabilisation du tissu économique et de la maîtrise de faillites éventuelles, qui pourraient notamment avoir lieu dans les branches HoReCa, Commerce non-alimentaire, Transports, Tourisme et

Événementiel, branches qui ont été confrontées à une phase de confinement longue (et à une demande très déprimée) et pour lesquelles la vigueur de la reprise demeure incertaine ;

- du rebond robuste de 7% supposé pour le PIB réel en 2021, avec une contribution du commerce extérieur à la croissance du PIB réel estimée à 5,5% ;
- du PIB réel estimé pour la zone euro ;
- de l'état de santé de l'appareil productif européen à la sortie de la crise ;
- de l'ouverture des frontières européennes (libre circulation) ;
- etc...

Les mesures de soutien du Gouvernement ont comme but principal de garantir autant que possible la préservation du tissu économique, dont il convient d'éviter qu'il serait partiellement détruit suite à une vague de faillites. Outre le fait de peser durablement sur la croissance potentielle de l'économie luxembourgeoise, une telle vague pourrait notamment, à travers une dégradation de la confiance des agents économiques, transformer l'épargne forcée des agents économiques dans la période de confinement en une épargne de précaution dans le futur. Ceci pourrait mener à une baisse des dépenses de consommation des ménages et impactera encore plus les investissements.

De plus, suite à la crise sanitaire et économique, une partie des agents économiques se retrouve dans une situation de chômage partiel prolongé ou même de chômage complet ce qui aura un impact évident sur leur pouvoir d'achat.

En outre, le CNFP note qu'une partie des mesures comme les garanties et les prêts exige l'aide des établissements financiers nationaux. Il en résulte que ces établissements sont exposés à des risques pouvant découler de faillites d'entreprises auxquelles ils auront accordé des crédits ou encore des moratoires de paiement. Ainsi, dans un scénario plus défavorable, la crise de l'économie réelle pourrait affecter le secteur financier si les problèmes de trésorerie et l'endettement excessif passaient à grande échelle des bilans des entreprises aux bilans des établissements de crédit.

4.2. Prévisions budgétaires à la base du PSC 2020

Selon le PSC 2020, les prévisions budgétaires se basent sur le scénario macroéconomique de base du STATEC « qui paraît en ligne avec les stratégies de déconfinement progressif actuellement mis en œuvre » et la situation budgétaire en 2020, voire en 2021, repose « sur une ferme volonté de maintenir une approche prudente dans l'estimation de toutes les recettes et dépenses publiques, en raison de l'énorme incertitude entourant la crise actuelle ».

Vu ces déclarations dans le PSC 2020, le CNFP estime que les autorités budgétaires nationales auraient pu procéder à une analyse de sensibilité des prévisions budgétaires dans le cadre du PSC 2020. Le CNFP prend toutefois note du fait que le Gouvernement invoque les lignes directrices de la CE selon lesquelles le PSC 2020 ne doit pas nécessairement contenir un tel exercice.

En raison des incertitudes et notamment de la palette d'incidences de la crise sur le PIB (et, partant, sur le budget des administrations publiques), le CNFP estime cependant qu'une analyse de sensibilité des prévisions budgétaires établie dans le cadre de l'élaboration du projet de Budget 2021 et du projet de LPFP 2020-2024 serait de mise.

Il est à noter que le plan de redémarrage de l'économie luxembourgeoise, dit « Neistart Lëtzebuerg », présenté le 20 mai (donc après finalisation du PSC 2020) se traduit par des dépenses additionnelles estimées par le Gouvernement à 700-800 millions d'euros (2,5% des dépenses totales ; 1,2% du PIB) et qui s'ajoutent donc d'ores et déjà aux soldes négatifs des années 2020 et 2021.

Dans les lignes qui suivent, le CNFP procède à l'analyse des prévisions budgétaires sous-jacentes au PSC 2020 et les compare à celles établies par différentes institutions internationales (CE, FMI) ainsi qu'à celles établies dans le Budget 2020 et la LPFP 2019-2023 (lois votées en décembre 2019). A cela s'ajoute une analyse des trois sous-secteurs des administrations publiques¹⁸.

4.2.1. Solde nominal des administrations publiques

Le solde nominal des administrations publiques, qui présente la différence entre les recettes et les dépenses publiques, se présente de la manière suivante dans le PSC 2020 :

Tableau 5.1 – Solde nominal des administrations publiques

en millions d'euros	Calcul	2019	2020	2021
Recettes publiques	(1)	28 506	26 167	28 208
Idem, évolution, en %		4,6	-8,2	7,8
Dépenses publiques	(2)	27 121	31 191	30 174
Idem, évolution, en %		6,8	15,0	-3,3
Solde nominal	(3) = (1) – (2)	1 385	-5 024	-1 966
PIB nominal	(4)	63 516	59 344	64 893
Solde nominal (en % du PIB)	(5) = (3)/(4)	2,2	-8,5	-3,0

Sources : STATEC ; PSC 2020.

¹⁸ Faute de plus amples données, sans prise en compte du plan de démarrage du 20 mai.

En **2020**, la crise du COVID-19 et la réponse afférente du Gouvernement résulteraient en une **détérioration importante du solde nominal des administrations publiques. Le déficit est estimé à plus de 5 milliards d'euros, correspondant à 8,5% du PIB.** L'évolution estimée des recettes publiques décroche tout à fait de celle des dépenses. En effet, du côté des recettes, l'on note un recul de 8,2% et du côté des dépenses, une augmentation de 15%.

En **2021**, le solde nominal est prévu se redresser sensiblement par rapport à l'année 2020 (5,5 points de %) tout en continuant à afficher un **déficit estimé à près de 2 milliards d'euros, correspondant à 3,0% du PIB.** Les recettes sont supposées progresser de 7,8% alors que les dépenses diminueraient de 3,3%.

Tableau 5.2 – Solde nominal des administrations publiques selon le PSC 2020, la CE et le FMI

Solde nominal des administrations publiques du Luxembourg (en % du PIB)	2019	2020	2021
PSC 2020	2,2	-8,5	-3,0
CE	2,2	-4,8	0,1
FMI	2,7	-2,8	0,2

Sources : PSC2020 ; CE ; FMI.

Comme, il ressort du tableau 5.2 ci-avant, il convient de relever que les projections budgétaires de la CE et du FMI sont moins défavorables que celles présentées dans le PSC 2020. En effet, dans son « *Spring 2020 Economic Forecast* »¹⁹ du 7 mai 2020, la CE prévoit un solde nominal des administrations publiques du Luxembourg de -4,8% du PIB en 2020 et de 0,1% en 2021. Quant au FMI, il prévoit, dans son « *World Economic Outlook Database* » du 14 avril 2020, un solde nominal de -2,8% du PIB en 2020 et de 0,2% du PIB en 2021.

Le CNFP note en particulier que dans sa Recommandation du Conseil du 20 mai 2020 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité et de croissance du Luxembourg pour 2020²⁰, la CE mentionne que, par rapport à ses prévisions, le PSC 2020 repose sur des hypothèses plus prudentes tant pour les recettes que pour les dépenses que les siennes.

En conclusion, elle recommande notamment, en matière budgétaire, « *que le Luxembourg s'attache, en 2020 et 2021 :*

1. *Conformément à la clause dérogatoire générale, à prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre la pandémie, soutenir l'économie et appuyer la reprise qui s'ensuivra. Lorsque les conditions économiques le permettront, à mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements. »*

¹⁹ Commission européenne, « *Spring 2020 Economic Forecast* », mai 2020 : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_en.

²⁰ Commission européenne, « Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité et de croissance pour 2020 », 20 mai 2020 : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-csr-comm-recommendation-luxembourg_fr.pdf.

La CE considère, dans ses estimations, que contrairement au PSC 2020, les mesures discrétionnaires auront une incidence budgétaire moindre, étant donné qu'elle ne considère pas les reports de paiements d'impôts et l'octroi de prêts remboursables comme des mesures discrétionnaires ayant une incidence budgétaire. L'impact de ces reports comptabilisés en 2020 – voir ci-après – est de 1,7% du PIB et explique donc une partie de l'écart entre le solde nominal des administrations publiques du PSC 2020 et celui estimé par la CE.

La CE estime encore que « *dans l'ensemble, les mesures prises par le Luxembourg sont conformes aux orientations définies dans la communication de la Commission relative à une réaction économique coordonnée à l'épidémie de COVID-19. La mise en œuvre intégrale de ces mesures, suivie par un recentrage des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes lorsque les conditions économiques le permettront, contribuera à préserver la viabilité budgétaire à moyen terme* ».

4.2.2. Comparaison des sous-catégories de recettes et de dépenses du PSC 2020 avec la LPFP 2019-2023

Dans le tableau 5.3 à la page suivante, **les prévisions des recettes et dépenses des administrations publiques du PSC 2020 des années 2019, 2020 et 2021 sont comparées à celles établies dans le cadre du Budget 2020 et de la LPFP 2020-2024**, lois votées en décembre 2019.

A noter d'emblée qu'une comparaison plus détaillée des chiffres fait apparaître, déjà pour l'année 2019, des différences significatives entre les montants inscrits à la LPFP 2019-2023 et ceux repris au PSC 2020. Ces différences sont sans rapport avec la crise actuelle. Ainsi, par exemple, la rémunération des salariés augmente de 650 millions d'euros, alors que d'autre part les prestations sociales en nature diminuent de 906 millions d'euros.

En fait, d'après les informations recueillies par le CNFP auprès du STATEC – le PSC 2020 est muet à ce sujet –, ces changements proviennent pour l'essentiel de l'intégration des hôpitaux dans le périmètre des administrations publiques (en tant que reclassement du secteur des sociétés non financières vers le secteur des administrations publiques).

Le CNFP comprend que l'incidence de ces reclassifications, effectuées sur base de la législation UE (les règles SEC) et allant donc de soi pour la CE, ne soit pas chiffrée davantage dans le PSC. Il en va toutefois tout autrement au niveau national, où l'intégration de ces chiffres compromet toute comparaison entre la LPFP votée et le PSC.

Tableau 5.3 – Comparaison des prévisions budgétaires du PSC 2020 avec la LPFP 2019-2023

	2019			2020			2021		
	LPFP 2019-2023	PSC 2020	Différence	LPFP 2019-2023	PSC 2020	Différence	LPFP 2019-2023	PSC 2020	Différence
en millions (Taux de variation en %)									
Recettes publiques	28 252 (5,5)	28 506 (4,6)	253	29 446 (4,2)	26 167 (-8,2)	-3 279	30 958 (5,1)	28 208 (7,8)	-2 750
Production marchande	462 (-0,5)	595 (0,8)	133	485 (5,0)	608 (2,3)	124	493 (1,8)	623 (2,4)	130
Production pour usage final propre	292 (6,6)	291 (6,5)	0	320 (9,8)	370 (26,8)	50	340 (6,3)	394 (6,7)	54
Paievements au titre de l'autre production non marchande	853 (-3,8)	953 (1,7)	101	905 (6,1)	911 (-4,4)	6	990 (9,3)	981 (7,6)	-8
Impôts sur la production et les importations	7 265 (2,7)	7 349 (3,9)	85	7 638 (5,1)	6 555 (-10,8)	-1 083	8 043 (5,3)	7 204 (9,9)	-838
Revenu de la propriété	751 (3,9)	759 (6,1)	9	783 (4,3)	661 (-12,9)	-121	815 (4,2)	803 (21,4)	-13
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc.	10 694 (8,7)	10 510 (3,7)	-184	10 850 (1,5)	8 906 (-15,3)	-1 944	11 408 (5,1)	9 836 (10,4)	-1 573
Cotisations sociales	7 705 (5,5)	7 714 (5,6)	9	8 164 (6,0)	7 787 (0,9)	-377	8 558 (4,8)	7 953 (2,1)	-605
Autres transferts courants	103 (-3,0)	134 (24,5)	30	147 (42,8)	157 (17,9)	10	146 (-0,9)	162 (3,0)	16
Transferts en capital à recevoir	129 (4,8)	200 (62,5)	71	155 (20,0)	211 (5,5)	56	164 (5,8)	252 (19,3)	88
Dépenses publiques	26 988 (7,1)	27 121 (6,8)	133	28 690 (6,3)	31 191 (15,0)	2 502	30 016 (4,6)	30 174 (-3,3)	158
Consommation intermédiaire	2 392 (10,9)	2 639 (8,7)	247	2 528 (5,7)	2 851 (8,0)	323	2 556 (1,1)	2 910 (2,1)	354
Formation de capital (Investissements directs)	2 593 (11,4)	2 731 (14,7)	137	2 891 (11,5)	3 238 (18,6)	348	2 937 (1,6)	3 024 (-6,6)	87
Rémunération des salariés	5 749 (7,4)	6 400 (7,5)	650	6 144 (6,9)	6 872 (7,4)	728	6 462 (5,2)	7 227 (5,2)	764
Autres impôts sur la production	1 (-5,4)	1 (-7,8)	0	1 (27,1)	1 (25,5)	0	1 (0,0)	1 (-16,5)	0
Subventions à payer	744 (7,2)	723 (3,2)	-22	768 (3,1)	798 (10,5)	31	792 (3,1)	790 (-1,1)	-2
Revenus de la propriété	160 (-13,7)	155 (-13,6)	-6	144 (-10,4)	142 (-8,4)	-2	113 (-21,4)	85 (-40,0)	-28
Prestations sociales en espèces	9 480 (5,3)	9 519 (5,7)	39	10 019 (5,7)	11 346 (19,2)	1 327	10 501 (4,8)	10 524 (-7,2)	22
Prestations sociales en nature	2 945 (7,5)	2 038 (6,2)	-906	3 093 (5,0)	2 108 (3,4)	-985	3 276 (5,9)	2 259 (7,2)	-1 017
Autres transferts courants	2 122 (5,3)	2 221 (5,6)	100	2 296 (8,2)	2 411 (8,5)	115	2 467 (7,5)	2 505 (3,9)	37
Transferts en capital à payer (Investissements indirects)	728 (24,5)	603 (3,3)	-126	795 (9,1)	1 349 (123,8)	554	860 (8,2)	800 (-40,7)	-59
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	73 (-)	93 (-)	20	12 (-)	77 (-)	65	51 (-)	51 (-)	0
Solde public	1 264	1 385	120	757	-5 024	-5 781	942	-1 966	-2 908
PIB nominal	62 348	63 516	1 168	65 301	59 344	-5 957	68 767	64 893	-3 874
Solde public (en % du PIB)	2,0	2,2	0,2	1,2	-8,5	-9,6	1,4	-3,0	-4,4

Sources : STATEC ; PSC 2020 ; LPFP 2019-2023.

▪ Prévisions budgétaires pour l'année 2020

Suivant les indications du PSC 2020, les chiffres budgétaires de l'année 2020 se basent largement – et hormis les adaptations retenues dans le cadre de la crise sanitaire actuelle – sur ceux établis dans la LPFP 2019-2023, chiffres qui supposaient un solde nominal des administrations publiques de 1,2% du PIB (757 millions d'euros).

A cet égard, le CNFP note incidemment que l'estimation réalisée par le STATEC dans le cadre de la notification EDP du 1^{er} avril 2020 (en principe hors et avant crise COVID-19) suppose pour l'année 2020 un solde nominal de 444 millions d'euros des administrations publiques, c.-à-d. un solde correspondant à 0,7% du PIB, au lieu des 757 millions d'euros retenues dans la LPFP 2019-2023. Cette différence résulte principalement d'une révision du solde des administrations locales qui passe d'un excédent de 340 millions d'euros dans la LPFP 2019-2023 à un déficit de 12 millions d'euros dans la notification EDP d'avril 2020. Une explication concernant cette révision n'a toutefois pas été donnée.

Aux chiffres budgétaires de la LPFP 2019-2023 votée en décembre 2019, qui selon la déclaration du Gouvernement « *reposent sur une approche prudente* », s'ajoute pour le PSC 2020 l'effet de base de l'année 2019 (notamment la reclassification des hôpitaux).

S'y ajoutent ensuite et principalement l'impact macroéconomique (selon le scénario macroéconomique de base du STATEC) et budgétaire direct de la crise du COVID-19 ainsi que celui des mesures de santé et de stabilisation économique et sociale prises par le Gouvernement dans le cadre de la lutte contre le virus. « *L'impact budgétaire des mesures de stabilisation économique repose sur de nombreuses hypothèses souvent maximalistes* », selon le PSC 2020. Suivant les indications chiffrées disponibles au PSC 2020, l'impact total des mesures de lutte anti-crise est estimé à 9,7% du PIB (cf. graphique 7, page 17 du PSC 2020). Le solde nominal des administrations publiques est en effet censé diminuer de 1,2% du PIB (757 millions d'euros) dans le Budget 2020 à -8,5% du PIB (-5 024 millions d'euros) dans le PSC 2020.

Le tableau à la page suivante montre le passage du solde nominal des administrations publiques pour 2020 de la LPFP 2019-2023 au solde nominal de 2020 du PSC 2020.

Tableau 5.4 – Passage du solde nominal des administrations publiques pour l'année 2020 de la LPFP 2019-2023 au solde de l'année 2020 du PSC 2020

	Mesures COVID-19 (PSC 2020)		Imputation budgétaire SEC		Opération non financières (non considérées)	
	Millions d'euros	En % du PIB	Millions d'euros	En % du PIB	Millions d'euros	En % du PIB
Solde nominal 2020 – LPFP 2019-2023				1,2		
I. Impact macroéconomique - Dégradation			2 500	4,2		
<i>Impôts sur la production et les importations</i>	-1 000					
<i>Impôts courants sur le revenu</i>	-1 000					
<i>Cotisations sociales</i>	-400					
<i>Dépenses liées d'assurance-chômage</i>	-100					
<i>Total</i>			<i>2 500</i>	<i>4,2</i>		
<i>Impact conjoncturel calculé sur base de la semi-élasticité budgétaire (taux 0,462) :</i>						
<i>Variation PIB réel 2019/2020 :</i>						
<i>LPFP 2019-2023</i>				<i>2,4</i>		
<i>PSC 2020</i>				<i>-6,0</i>		
<i>Ecart</i>				<i>-8,4</i>		
<i>Impact résultant</i>			<i>2 300</i>	<i>-3,9</i>		
II. Mesures						
A. Mesures discrétionnaires (tableau 1 du PSC 2020)						
Dépenses supplémentaires / (moins-values en recettes*)	2 258	3,8	2 258	3,8		
Report de paiements	4 550	7,7				
<i>dont comptabilisés SEC</i>	1 026	1,7	1 026	1,7		
<i>Autres</i>	3 524	5,9			3 524	5,9
Sous-total mesures discrétionnaires	6 808	11,5	3 284	5,5	3 524	5,9
B. Garanties / Prêts (tableau 2 du PSC 2020)	3 600	6,1			3 600	6,1
Total général des mesures (I + II)	10 408	17,5	5 784	9,7	7 124	12,0
Solde 2020 – PSC 2020				-8,5		

Aux arrondis près

*Pas de mesure énumérée

Sources : PSC 2020 ; Calculs CNFP

L'impact des mesures de 9,7% du PIB (5,8 milliards d'euros) se décompose ainsi en un impact macroéconomique (I.) de 4,2% (2,5 milliards d'euros) et un impact budgétaire dit « direct » (II.A.) de 5,5% du PIB (3,3 milliards d'euros) sur le solde des administrations publiques en 2020 :

- **Impact macroéconomique de 4,2% du PIB** (2 492 millions d'euros) : La détérioration du contexte macroéconomique due aux mesures de confinement et d'arrêt partiel des activités économiques, notamment la baisse projetée du PIB nominal de 4,7% prévue dans le Budget 2020 à -6,6% dans le PSC 2020 (c.-à-d. une baisse totale du PIB nominal de 11,3 points de %), est supposée provoquer une chute des recettes publiques presque dans le même ordre de grandeur (environ 9,7%) ainsi qu'une légère hausse des dépenses (environ 1%), par le truchement des stabilisateurs automatiques. Tel que

précisé par le PSC 2020 (cf. page 18 du PSC 2020), il s'agit d'une baisse de 1 000 millions respectivement pour les « impôts sur la production et les importations » et les « impôts courants sur le revenu », d'une baisse de l'ordre de 400 millions d'euros pour les cotisations sociales ainsi que d'une hausse de 100 millions d'euros pour les dépenses liées au régime d'assurance-chômage par rapport aux montants budgétisés.

A cet égard, il faut toutefois rappeler que la CE et l'OCDE ont conjointement estimé la valeur de la semi-élasticité budgétaire, c.-à-d. la réactivité du solde nominal en % du PIB par rapport au changement du PIB réel en %, à 0,462. Selon cette semi-élasticité budgétaire, le décrochage du PIB réel de -8,4 points de % qui est due au COVID-19 (soit de 2,4% à -6,0%) devrait mener à une détérioration du solde nominal des administrations publiques de 3,9% du PIB, soit de 2,3 milliards d'euros. Sur base de cet indicateur, constituant lui aussi une estimation forfaitaire, l'impact de la détérioration du contexte macroéconomique due au COVID-19 serait légèrement moindre que celle de 2,5 milliards reprise dans les chiffres du PSC 2020.

- **Impact budgétaire dit « direct » de 5,5% du PIB faisant suite aux mesures discrétionnaires du Gouvernement** (3 264 millions d'euros) : L'impact budgétaire direct des mesures dans le contexte de la lutte contre le COVID-19 (cf. tableau 1, page 27 du PSC 2020) se traduit selon le PSC 2020 par une hausse des dépenses publiques de 2 257 millions d'euros (3,8% du PIB) par rapport aux montants budgétisés (dont 1 300 millions d'euros de prestations sociales en espèce, 750 millions d'investissements directs et indirects, etc...) mais aussi par une baisse des recettes publiques, notamment des impôts courants sur le revenu de 1 027 millions d'euros (1,7% du PIB). En effet, selon le PSC 2020, « *les mesures de report liées aux impôts directs (IRC et ICC) sont partiellement répercutées dans les prévisions* ».

En résumé, en termes de recettes et de dépenses publiques, la détérioration du solde nominal en 2020 de 1,2% du PIB, soit 757 millions d'euros, prévue dans la LPFP 2019-2023 à -8,5% du PIB (-5 024 millions d'euros) dans le PSC 2020 s'explique ainsi par un effondrement de l'évolution des recettes, qui passerait de 4,2% dans la LPFP 2019-2023 à -8,2% dans le PSC 2020 (dont, à noter, la diminution importante des impôts sur les productions et les importations d'environ 11% et des impôts courants sur le revenu d'environ 15%) ainsi que par une hausse significative des dépenses, de 6,3% dans le Budget 2020 à 15% dans le PSC 2020 en raison principalement des mesures discrétionnaires prises par le Gouvernement fin mars - début avril (dont, à noter, l'augmentation importante par rapport à la LPFP 2019-2023 des investissements directs et indirects de 38% et des prestations sociales en espèces de 19%).

▪ **Prévisions budgétaires pour l'année 2021**

Les chiffres budgétaires de l'année 2021 du PSC 2020 reposent suivant ce dernier « sur l'hypothèse de politiques inchangées et sont à apprécier avec la plus grande prudence » (cf. page 20 du PSC 2020). Ainsi que le montre le tableau 5.3 ci-dessus, le solde des administrations publiques est prévu de passer en 2021 de 1,4% du PIB (942 millions d'euros) dans la LPFP 2019-2023 à -3,0% du PIB (-1 966 millions d'euros) dans le PSC 2020.

Selon le PSC 2020, l'impact de 4,4% du PIB (2,9 milliards d'euros) se décompose en un impact macroéconomique de 3,7% (2,4 milliards d'euros) et un impact budgétaire dit « direct » de 0,7% du PIB (0,5 milliard d'euros) sur le solde des administrations publiques en 2021 :

- **Impact macroéconomique de 3,7% du PIB** (2 401 millions d'euros) : Le rebond économique supposé en 2021 (augmentation du PIB nominal de 5,3% prévu dans le Budget 2020 à 9,3% dans le PSC 2020, soit une hausse de 4 points de %) est plus que compensé par le point de départ dégradé pour 2020 (révision négative globale du PIB nominal de 11,3 points de % par rapport à 2019). La détérioration du contexte macroéconomique se traduit dès lors par une diminution de 7,3% du PIB nominal. Elle est supposée avoir pour conséquence une chute des recettes publiques presque du même ordre de grandeur.

L'augmentation du PIB réel de 3,5% prévue dans la LPFP 2019-2023, à 7,0% dans le PSC 2020 (donc une différence positive de 3,5 points de %), (cf. tableau 4.2) est de même plus que compensée par le point de départ dégradé pour 2020 (révision négative globale du PIB réel de 8,4 points de % en 2020). La détérioration du contexte macroéconomique se traduit dès lors en une diminution de 4,9 points de % du PIB réel par rapport à la LPFP 2019-2023.

Appliquant la semi-élasticité budgétaire de 0,462, défini par la CE et l'OECD, le décrochage du PIB réel de -4,9% devrait mener à une détérioration du solde nominal des administrations publiques de 2,3% du PIB, soit de 1,7 milliard d'euros. Le CNFP note cependant que le PSC 2020 envisage un impact macroéconomique de 3,7% du PIB, soit 2,4 milliards d'euros. Des détails supplémentaires sur le calcul de l'impact auraient été utiles dans le PSC 2020.

- **Impact budgétaire direct de 0,7% du PIB** (454 millions d'euros) : Le PSC 2020 (et les décisions gouvernementales prises jusqu'à la date de finalisation de ce dernier) ne comportent pas de nouvelles dépenses par rapport à la législation avant la crise du COVID-19. Le PSC 2020 évoque uniquement à cet égard la « *disparition quasi-intégrale de l'impact des mesures liées à la crise actuelle* », et parle de recul à la « *suite de la dissipation de l'impact des mesures discrétionnaires décidées dans le cadre de la lutte contre le COVID-2019* », ce qui paraît résolument vague. En outre, et comme déjà mentionné, selon le PSC 2020 (page 30), les mesures de report de paiement liées aux impôts directs (IRC et ICC) sont partiellement répercutées dans les prévisions de 2020 et 2021. L'impact budgétaire négatif de ces mesures est estimé à 1,7% du PIB en 2020 (ce qui représente environ 1 milliard d'euros). A priori, ces paiements devraient donc intervenir en 2021 (et représenteraient alors un solde positif de l'ordre de 1,6%). Compte tenu du taux de -0,7% de mesures discrétionnaires évoqué ci-dessus, et suivant des informations fournies par le Ministère des Finances, les montants reportés sont cependant supposés ne pas être récupérés d'un seul coup en 2021, mais seraient étalés sur plusieurs exercices.

Le tableau 1 de l'annexe 4 compare plus en détail – dans la mesure des données disponibles – l'écart entre le PSC 2020 et la LPFP 2019-2023 déduction faite des effets conjoncturels macroéconomiques et des mesures discrétionnaires incluses par le Gouvernement. Ceci, en vue d'apprécier les prévisions budgétaires compte tenu de leurs éléments constitutifs.

Au niveau des administrations publiques, on constate un écart quasi insignifiant pour ce qui est du solde non expliqué par les facteurs macroéconomiques et les mesures discrétionnaires, tant pour 2020 que pour 2021, ce qui est rassurant. Pour ce qui est des écarts résiduels en matière de recettes et dépenses, ceux-ci sont pour 2020 relativement limités et assez proches de ceux constatés pour 2019 entre la LPFP 2019-2023 et le PSC 2020.

Pour 2021, comme déjà mentionné, en raison de l'absence de détails sur l'échéancier des reports de paiements et notamment sur l'interférence de ces derniers avec l'enveloppe de 450 millions (0,7% du PIB) prévue pour des mesures discrétionnaires, non accompagnée d'indications quant à son contenu, aucune conclusion concrète ne peut être donnée.

Après déduction (pour 2020) des facteurs exceptionnels, il reste des écarts assez substantiels sur certains postes (p. ex. en matière de rémunération des salariés, de consommation intermédiaire, de prestations en nature) s'expliquant sans doute comme déjà mentionné en partie par l'intégration du secteur hospitalier, car les chiffres sont assez proches en ordre de grandeur de ceux constatés pour 2019.

A mentionner cependant que, si les revenus de la propriété sont réestimés sensiblement à la baisse pour 2020 par rapport à la LPFP 2019-2023, ils ne le sont guère pour 2021.

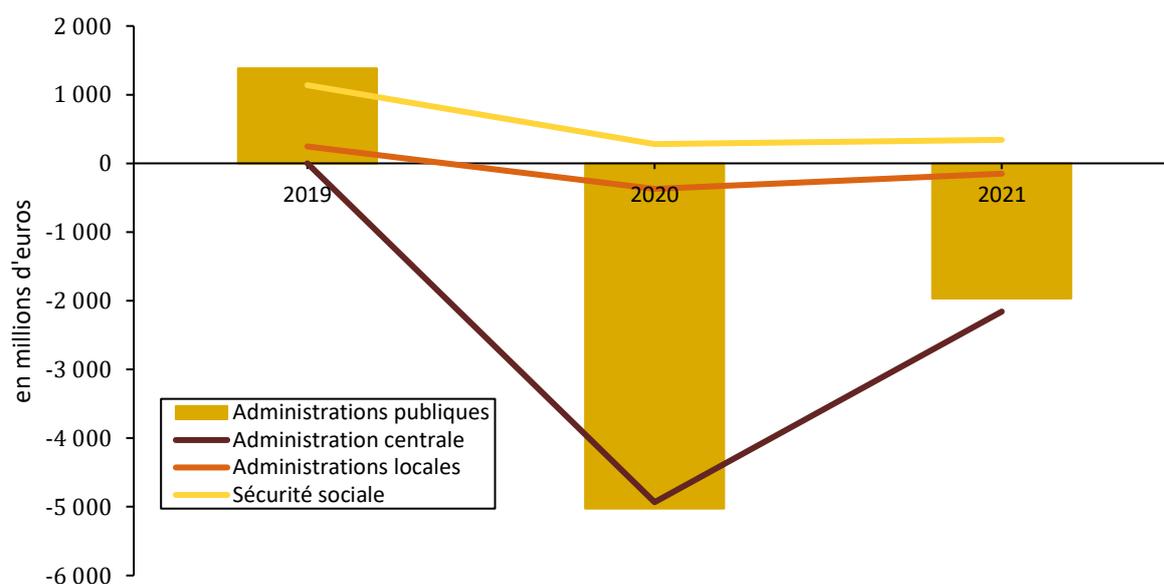
4.2.3. Solde nominal des sous-secteurs des administrations publiques

Bien que les lignes directrices de la CE n'exigent pas des informations concernant l'évolution du solde budgétaire nominal par sous-secteur, le Gouvernement donne quelques précisions aux pages 19-20 ainsi que dans l'annexe statistique du PSC 2020. Le graphique et le tableau suivant reflètent **la situation budgétaire des sous-secteurs des administrations publiques** (administration centrale, administrations locales, sécurité sociale) telle qu'elle résulte des données sous-jacentes au PSC 2020 (et donc hors paquet « Neistart Lëtzebuerg »).

Tableau 5.5 – Solde nominal par sous-secteur

Solde nominal	2019	2020	2021
Administrations publiques (en millions d'euros)	1 385	-5 024	-1 966
Idem (en % du PIB)	2,2	-8,5	-3,0
Administration centrale (en millions d'euros)	0	-4 933	-2 159
Idem (en % du PIB)	0,0	-8,3	-3,3
Administrations locales (en millions d'euros)	246	-372	-150
Idem (en % du PIB)	0,4	-0,6	-0,2
Sécurité sociale (en millions d'euros)	1 138	281	342
Idem (en % du PIB)	1,8	0,5	0,5

Graphique 5.1 – Evolution du solde budgétaire nominal par sous-secteur



Sources : STATEC ; PSC 2020.

Même si l'impact budgétaire de la crise du COVID-19 sur le solde de l'administration centrale (-4 293 millions d'euros par rapport à l'estimation dans le Budget 2020 adopté en décembre 2019) est de loin le plus important, le solde des administrations locales et de la sécurité sociale sont également supposés connaître une nette détérioration en 2020. Alors que le solde des administrations locales devient négatif (-372 millions d'euros par rapport à 314 millions d'euros dans la LPFP 2019-2023), celui de la sécurité sociale reste positif, mais se rétrécit à 281 millions d'euros en 2020, contre 1 056 millions d'euros dans la LPFP 2019-2023 pour cet exercice.

Le budget global des administrations publiques ne constitue pas le point de départ, mais la résultante des prévisions. Celles-ci sont effectuées séparément au niveau des trois sous-secteurs - administration centrale, administrations locales et sécurité sociale (et, si nécessaire, ajustées en fonction du résultat global) –, dont les budgets répondent chacun à sa logique propre, notamment en matière de moyens de financement et d'équilibre budgétaire.

En particulier, le financement des deux derniers sous-secteurs est institutionnellement réglé dans une grande mesure par des transferts structurels, et déterminés par la loi, de l'administration centrale, et sont soumis, comme déjà mentionné, à des contraintes d'équilibre budgétaire au niveau de leurs sous-entités. Or ces transferts, qui dépendent largement de certaines ressources particulières comme certains impôts et les cotisations sociales, sont neutralisés dans le cadre de la consolidation budgétaire ou n'y apparaissent que confondus avec d'autres éléments²¹.

En conséquence, l'analyse des données des « administrations publiques » ne permet pas une évaluation complète des prévisions budgétaires au niveau national (au niveau de l'UE, le fait que, en raison de la nature divergente des structures des administrations publiques dans les différents Etats-membres, seule une vue et des critères de soutenabilité globaux sont envisageables, explique que la CE se limite aux recettes-dépenses des administrations publiques).

Sur base des données disponibles, entre autres externes en l'absence de communication complémentaire de données par le Ministère des Finances – en dépit de la demande afférente formulée par le CNFP –, certaines estimations très approximatives peuvent être faites, tant pour les secteurs des administrations locales, ce grâce à la circulaire N°3384 du Ministère de l'Intérieur, que pour la sécurité sociale. Par ricochet il en résulte des estimations (forcément très approximatives) pour l'administration centrale.

▪ Administration centrale

Les indications concernant tant les administrations locales (diminution des recettes mentionnées dans la circulaire précitée) que la sécurité sociale (diminution des cotisations citée au PSC 2020 par rapport à la LPFP 2019-2023) impactent les recettes et dépenses de l'Etat. En partant des données des administrations publiques, détaillées dans le tableau 1 de l'annexe 4, ainsi que d'une estimation forcément très approximative de cet impact, des indications sur l'évolution et la décomposition du solde de l'administration centrale peuvent être estimées pour 2020 (voir le tableau 2 de l'annexe 4).

On constate ainsi, après déduction de l'estimation des impacts conjoncturels et « mesures discrétionnaires » un écart résiduel de l'ordre de 172 millions d'euros entre le PSC 2020 et la LPFP 2019-2023 (contre 83 millions d'euros d'écart pour 2019).

Enfin en l'absence de données sur l'estimation des principaux impôts, une appréciation plus précise sur les prévisions notamment de l'administration centrale et, partant, des administrations publiques dans sa globalité ne peut être donnée.

²¹ Ainsi la catégorie de recettes « Cotisations sociales » des administrations publiques comporte p ex une partie des contributions au Fonds des pensions de la Fonction publique.

▪ Administrations locales

Selon les explications du PSC 2020, la dégradation du solde des administrations locales en 2020 (618 millions d'euros par rapport à 2019 et 713 millions d'euros par rapport à l'estimation dans le Budget 2020 adopté en décembre 2019, soit plus de 20% des recettes ou dépenses du sous-secteur) provient pour l'essentiel « *des révisions à la baisse des prévisions pour les recettes fiscales* ».

La circulaire n° 3834 du Ministère de l'intérieur aux communes concernant l'impact du COVID-19 sur les finances communales pour l'année 2020²² fait apparaître une dégradation de 417 millions d'euros du solde : Il s'agit notamment d'une dégradation de la participation directe au produit en impôt commercial communal (ICC) de 24,8% (41 millions d'euros) par rapport au Budget 2020 voté, et de 17,4% (382 millions d'euros) pour le Fonds de dotation globale des communes, marginalement compensée par une réduction de 25,1% (5 millions d'euros) de la contribution des communes au fonds de l'emploi.²³

Pour ce qui est de l'origine possible du surcroît de dégradation se dégageant de ces 2 estimations, le CNFP renvoie à son observation sous 4.2.2 ci-dessus, concernant la révision du solde des administrations locales dans la notification EDP d'avril 2020, suivant laquelle ce solde passerait d'un excédent de 340 millions d'euros dans la LPFP 2019-2023 à un déficit de 12 millions d'euros (en principe hors et avant la crise du COVID-19, le solde des autres sous-secteurs n'y ayant que peu varié).

Les données fournies par la circulaire précitée permettent d'autre part indirectement de formuler des hypothèses concernant l'impact des estimations du PSC 2020 sur les recettes et dépenses de l'administration centrale. En effet, en admettant que la dégradation de l'ICC soit grossièrement en ligne avec la dégradation susmentionnée de la participation directe des communes à l'ICC, on aboutit à une diminution de ce dernier des 1 053 millions d'euros prévus à la LPFP 2019-2023 à quelque 780 - 800 millions d'euros, soit de quelque 250 à 270 millions d'euros.

Il en résulte alors par ricochet, pour aboutir à la diminution résiduelle du Fonds de dotation globale des communes (de quelque 170 millions d'euros), une diminution de la TVA et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques cumulée d'un ordre de grandeur de 1 050 à 1 200 millions d'euros, se répartissant dans une proportion de 35 à 55% entre les deux impôts.

▪ Sécurité sociale

1. Le solde de la sécurité sociale est supposé se dégrader sensiblement, tant en 2020 qu'en 2021, par rapport aux soldes largement excédentaires observées ces dernières années. La dégradation pour l'année 2020 (857 millions d'euros par rapport à 2019 et 775 millions d'euros par rapport à l'estimation dans le Budget 2020) provient notamment selon le PSC 2020 « *des mesures comme le congé extraordinaire pour raisons familiales ainsi que la prise en charge de l'indemnité pécuniaire de maladie qui grèveraient les dépenses, tandis que l'affaiblissement sensible du marché du travail plomberait considérablement les cotisations sociales.* ».

²² Ministère de l'intérieur, « *COVID-19 – Impact du COVID-19 sur les finances communales* », Circulaire n° 3834, mai 2020 : <https://mint.gouvernement.lu/dam-assets/circulaires/2020/janvier-juin/3834.pdf> .

²³ A ce titre, il faut noter qu'il y a déjà eu une dégradation de 352 millions d'euros du solde des administrations locales prévue pour l'année 2020 dans la Notification EDP d'avril (établie en principe hors et avant la crise COVID-19).

La dégradation prévue résulte *in fine* principalement de l'effet macroéconomique d'une diminution des cotisations de 400 millions d'euros par rapport aux prévisions de la LFPF 2019-2023, ce qui indirectement implique une diminution des participations de l'Etat basées sur les cotisations (qui représentent quelque 45% de ces dernières) de l'ordre de 170 millions d'euros²⁴. Au cumul de ces montants (570 millions d'euros) s'ajoutent les dépenses supplémentaires précitées (332 millions d'euros) mentionnées dans le tableau des mesures discrétionnaires prises par le Gouvernement (p.27 du PSC 2020), soit :

- Congé spécial pour raisons familiales (et mesures connexes) : 226 millions d'euros²⁵ ;
- Indemnités pécuniaires de maladie, dont notamment la prise en charge des indemnités pécuniaires de maladie à supporter par les employeurs, respectivement par la Mutualité des employeurs : 106 millions d'euros²⁶.

Cette dégradation au total de quelque 902 millions d'euros – dont seul le montant de 570 millions d'euros concernant les recettes est censé avoir un effet plus durable – se répercuterait au moins partiellement sur 2021, ce qui explique le solde toujours très dégradé de la sécurité sociale prévu pour cet exercice.

Or, si l'on fait abstraction de cette dégradation cumulée de de l'ordre de 902 millions d'euros en 2020, le solde de la sécurité sociale serait d'environ de 1 183 millions d'euros.

Il faut noter que ces calculs ne tiennent pas compte de l'évolution – a priori moins favorable – des revenus du Fonds de compensation de la sécurité sociale.

2. Concernant l'ampleur de la dégradation au niveau des cotisations (et partant des participations y liées de l'Etat), il faut noter qu'elle s'explique d'abord par le changement de l'hypothèse concernant l'évolution de l'emploi (0,7% d'après le STATEC contre 3,2% dans la LFPF 2019-2023). Même si les points de départ 2019 sont différents, il en résulte une perte de croissance de quelque 2,5% ce qui équivaut – toutes choses égales par ailleurs - à une perte de cotisations de quelque 170 à 200 millions d'euros.

La différence par rapport à la baisse effective indiquée à 400 millions d'euros résulte alors d'une baisse supposée du revenu cotisable moyen. Cette dernière est donc également supposée atteindre un ordre de grandeur comparable, ce qui mériterait peut-être des explications supplémentaires.

²⁴ La participation de l'Etat à la Mutualité des employeurs est fixée de façon à maintenir le taux de cotisation à 1,85%, elle augmente donc en cas de baisse des cotisations.

²⁵ Le coût important de cette mesure (ainsi que de la suivante), impactant la CNS, mesures auxquelles s'ajoute la baisse des cotisations et transferts correspondants de l'Etat, devrait rendre cette dernière déficitaire pour 2020.

²⁶ Concernant le coût de ces mesures, essentiellement celui du transfert des indemnités pécuniaires de la Mutualité des employeurs à la CNS - les autres mesures énumérées ne devraient avoir qu'un impact limité -, il y a lieu d'observer que le coût supposé de quelque 106 millions d'euros paraît élevé : En effet, dans la mesure où le taux de cotisation à la Mutualité est fixé indépendamment des dépenses, la prise en charge par la CNS des 80% normalement remboursés aux employeurs diminuera la participation de l'Etat. Dans la prise en charge par la CNS, l'économie pour les employeurs consistera dès lors dans les 20% restant normalement à leur charge ainsi que des cotisations patronales. Comme la mesure - lorsqu'elle a été prise et inscrite au tableau des mesures discrétionnaires - était censée durer au maximum 3 mois (règlement grand-ducal expirant à la fin de l'état de crise), il s'agit donc d'un coût supplémentaire pour les administrations publiques d'un ordre de grandeur d'un quart (20%/80%) des dépenses trimestrielles de la Mutualité des employeurs (budget annuel de l'ordre de 500 millions), majorées de la part patronale.

En conclusion, le PSC 2020 ne fournit pas de plus amples détails explicatifs et chiffrés concernant la dégradation du solde dans les différents sous-secteurs des administrations publiques. Le CNFP prend acte que, dans le contexte inédit de la crise sanitaire et économique, le PSC 2020 n'offre qu'une vue globale sur l'ensemble des administrations publiques, ce qui ne permet guère de formuler des conclusions certaines sur les prévisions par sous-secteur, alors que ceux-ci constituent institutionnellement les éléments fondateurs du Budget.

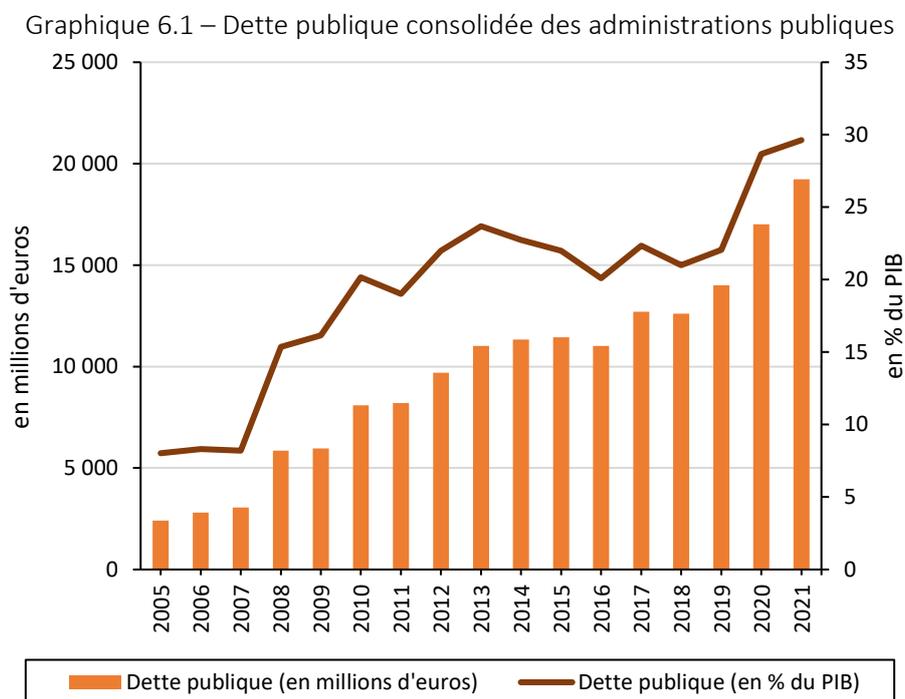
Non requise par les lignes directrices de la CE, une ventilation des recettes et dépenses selon les sous-catégories SEC des sous-secteurs ainsi que des explications concernant l'impact des mesures COVID-19 sur les différentes recettes et dépenses des sous-secteurs permettraient toutefois une meilleure compréhension des soldes nominaux retenus, en particulier, des soldes négatifs impressionnants.

Le CNFP rappelle en particulier que les montants concernant les années 2018 et 2019 ne sont pas affectés par les incertitudes du COVID-19 et que l'incidence de l'intégration dans les chiffres des recettes et dépenses d'autres organismes tels les hôpitaux – en raison de leur importance financière relative aux administrations publiques dans son ensemble, limitée - n'est guère affectée par la crise, tout en compromettant toute comparaison avec les données votées en 2019.

Le CNFP est d'avis que de tels changements structurels et leur impact budgétaire – significatif sinon sur le solde au moins sur des diverses catégories de recettes et dépenses - auraient dû faire l'objet d'explications plus détaillées dans le PSC 2020, même sans être requis par la CE.

4.3. Dette publique

Le graphique suivant illustre l'évolution de la dette publique consolidée.



Sources : STATEC ; PSC 2020.

En 2019, la dette brute des administrations publiques dans leur ensemble s'est élevée à 14 013 millions d'euros, soit 22,1% du PIB. En comparaison à l'année 2018, il s'agit d'une hausse de 1 404 millions d'euros et le ratio d'endettement public a augmenté de 1,1 point de % du PIB. En comparaison aux estimations avancées dans le Budget 2020 (12 458 millions d'euros, soit 20,0% du PIB), il s'agit d'une hausse de 1 555 millions d'euros pour 2019.

En 2020, sur la base des estimations budgétaires du PSC 2020, la dette est supposée augmenter à 17 015 millions d'euros, soit 28,7% du PIB. Tel que précisé à la page 22 du PSC 2020 « l'augmentation de la dette publique résulte de l'imputation mécanique du déficit de l'administration centrale (-4 933 millions d'euros) à la dette publique, tout en tenant compte du remboursement d'un emprunt obligataire à hauteur de 2 milliards d'euros venant à échéance en mai 2020. Une augmentation de la dette locale de l'ordre de 50 millions est d'ailleurs supposée afin de tenir compte de la situation dégradée des finances des administrations locales ». Le CNFP note par ailleurs qu'en date du 22 avril 2020, l'Etat luxembourgeois a émis un emprunt de 2,5 milliards d'euros²⁷ qui s'inscrit dans la mise en œuvre de la loi du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie COVID-19.

²⁷Ministère des finances, « L'Etat luxembourgeois a émis un emprunt de 2,5 milliards d'euros à taux négatif pour faire face au COVID-19 », Communiqué de presse, 22 avril 2020 : https://mfin.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2020%2B04-avril%2B22-etat-emprunt-covid19.html.

En 2021, selon les prévisions du PSC 2020, la dette est supposée augmenter à un niveau de 19 224 millions d'euros, soit 29,6% du PIB.

Il est à noter que le plan de redémarrage de l'économie luxembourgeoise présenté le 20 mai (donc après finalisation du PSC 2020) se traduit par des dépenses additionnelles estimées par le Gouvernement à 700-800 millions d'euros. Selon le principe de l'imputation mécanique, cette dépense devrait être financée par le recours à la dette publique, cette dernière passant ainsi à quelque 17,8 milliards d'euros, soit 30,0% du PIB fin 2020 et à quelque 20,0 milliards d'euros fin 2021, soit 30,9% du PIB.

Annexe 1 – Liste des acronymes

CNFP	<i>Conseil national des finances publiques</i>
CE	<i>Commission européenne</i>
EDP	<i>Procédure de déficit excessif (« excessive deficit procedure ») au titre du volet correctif du Pacte de stabilité et de croissance</i>
EUROSTAT	<i>Office statistique des Communautés européennes</i>
Filtre HP	<i>Filtre Hodrick-Prescott, méthode de lissage statistique</i>
FMI	<i>Fonds monétaire international</i>
ICC	<i>Impôt commercial communal</i>
IRC	<i>Impôt sur le revenu des collectivités</i>
Loi du 12 juillet 2014	<i>Loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques</i>
LPFP	<i>Loi de programmation financière pluriannuelle</i>
OCDE	<i>Organisation de coopération et de développement économiques</i>
OMT	<i>Objectif budgétaire à moyen terme</i>
Pacte	<i>Pacte de stabilité et de croissance</i>
PIB	<i>Produit intérieur brut</i>
PSC	<i>Programme de stabilité et de croissance</i>
STATEC	<i>Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché du Luxembourg</i>
Traité	<i>Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne</i>
TSCG	<i>Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance</i>
UE	<i>Union européenne</i>

Annexe 2 – Extrait de la lettre du 29 avril 2020 du Ministre des Finances.

Concerne : Invocation de la clause pour circonstances exceptionnelles telle que prévue à l'article 6, paragraphe 1er de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques

La crise sanitaire et économique liée au COVID-19 constitue une crise sans précédent à laquelle les autorités publiques en Europe et à travers le monde entier sont appelées à réagir avec toute la vigueur qui s'impose.

La décision de la Commission européenne d'activer la clause pour récession économique sévère (« general escape clause ») a été confirmée à l'unanimité par le Conseil de l'Union européenne. Elle permet désormais aux Etats membres de l'Union européenne de dévier temporairement des règles budgétaires inscrites au Pacte de stabilité et de croissance.

Le Conseil et la Commission européenne ont ainsi reconnu que la détérioration inévitable des finances publiques découle de la crise liée au COVID-19, que cette dernière remplit la définition d'une « *circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre* » et que la situation actuelle peut être qualifiée en tant que « *période de grave récession économique affectant la zone euro ou l'ensemble de l'Union.* »

Au Luxembourg, le contexte macroéconomique fortement dégradé ainsi que les mesures sanitaires et de stabilisation économique inégalées qui ont été décidées par le Gouvernement auront également des répercussions importantes sur les finances publiques de notre pays.

Par analogie à l'activation de la clause pour récession économique sévère à l'échelle européenne, le Gouvernement est d'avis que les conditions visées à l'article 3, paragraphe 3, point b) du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) sont désormais réunies pour invoquer, pour l'exercice budgétaire 2020 et jusqu'à nouvel ordre, la clause pour circonstances exceptionnelles prévue à l'article 6, paragraphe 1er de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

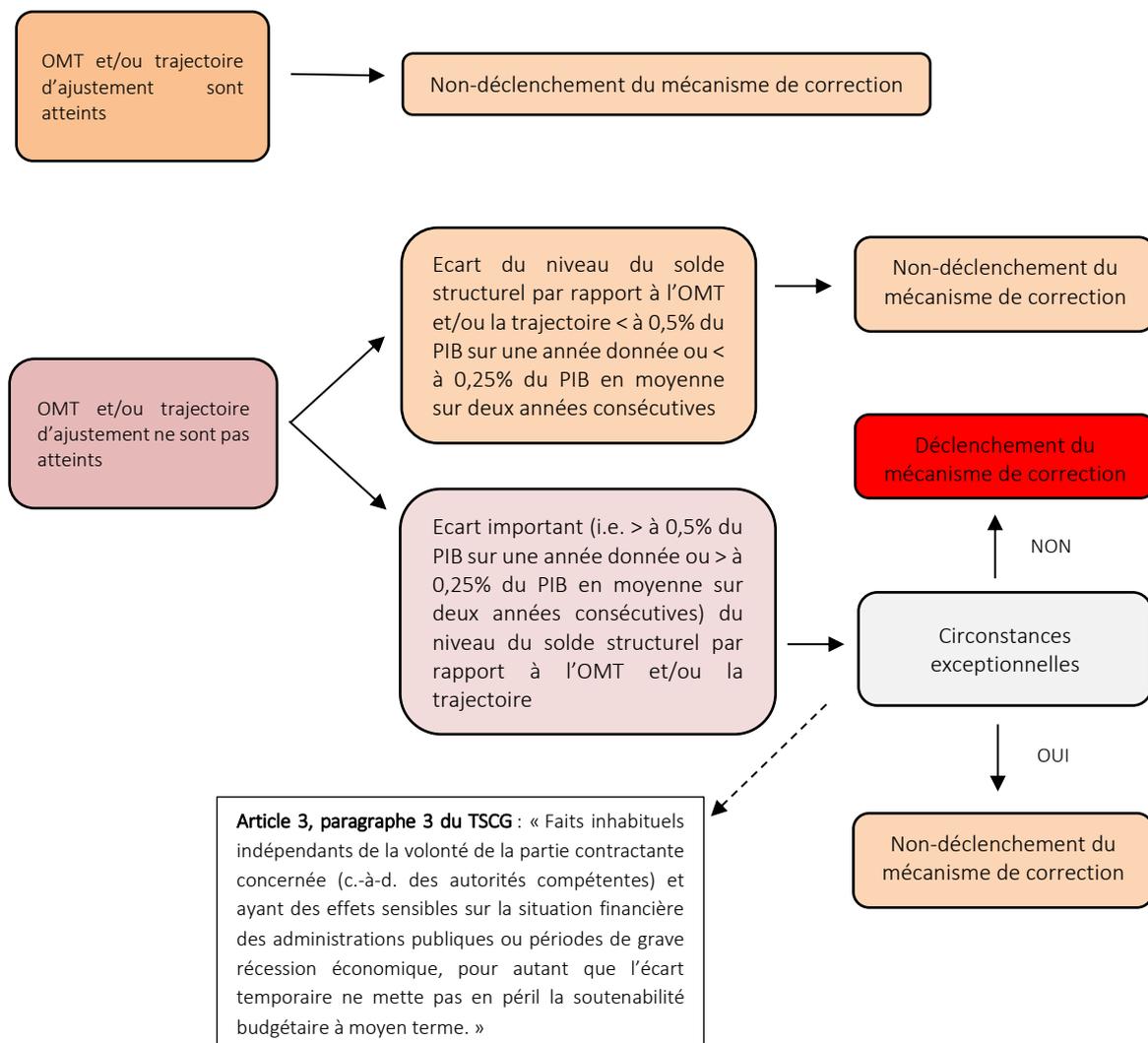
Annexe 3 – Définition d'un écart important et déclenchement du mécanisme de correction

L'article 6 de la loi du 12 juillet 2014 détermine le calcul d'un écart et s'il est considéré comme important :

- « l'écart est considéré comme important s'il est supérieur ou égal à 0,5 pour cent du produit intérieur brut aux prix du marché sur une année donnée, ou à 0,25 pour cent du produit intérieur brut en moyenne sur deux années consécutives » ;
- « l'écart est déterminé par la prise en compte des données qui figurent au titre de l'année écoulée [ici 2019] dans la notification à fournir le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre aux termes du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexés au traité instituant la Communauté européenne ».

Le Gouvernement doit déclencher le mécanisme de correction si le solde structurel des administrations publiques présente un écart important par rapport à l'objectif à moyen terme, sauf dans les circonstances exceptionnelles visées à l'article 3, paragraphe 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance et inscrit au plus tard dans le projet de budget pour l'année à venir, des mesures pour rétablir la trajectoire telle que prévue dans la LPFP en l'absence de déviations.

Représentation schématiquement de la procédure de détermination de l'écart important et du déclenchement du mécanisme de correction :



Annexe 4 – Ventilation des dépenses et recettes du PSC 2020 suivant l'impact macroéconomique, les « mesures diverses » et l'écart résiduel par rapport à la LPFP 2019-2023

Tableau 1 – Ventilation des dépenses et recettes des administrations publiques

En millions d'euros			2020					2021					22-23		
	Mesures discrétionnaires impactant directement le budget	Impact macro-économique	LPFP	Mesures discrétion.	Impact macro	Δ suppl.	(Δ 2019 PSC-LPFP)	PSC	LPFP	Mesures discrétion. Paiem. 2020 rep. mes. 2021	Impact macro	Δ suppl.	PSC	Mes. discrét.: Paiem. 2020 reportés	
Administrations publiques															
Dépenses			28 690	2 258	100	144	(133)	31 191	30 016	+ ?	(158-?)	30 174			
		<i>En % du PIB</i>	43.9%	3.8%	0.2%	0.2%		52.6%	43.6%				46.5%		
P.2	Consommation intermédiaire														
	Dépenses liées à la gestion de crise affectant la consommation intermédiaire		2 528	47		276	(247)	2 851	2 556		354	2 910			
P.5	Formation de capital (Investissements directs)														
	Outils et infrastruct. médicaux pour la lutte contre le COVID		2 891	194		154	(137)	3 238	2 937		87	3 024			
D.1	Rémunération des salariés		6 144			728	(650)	6 872	6 462		764	7 227			
D.3	Subventions à payer														
	Aides R&D, à l'invest. lié à la production de produits de lutte, aux start-ups		768	34*		-3	-(22)	798	792		-2	790			
D.4	Revenus de la propriété (et autres impôts sur la prod.)		145			-2	-(6)	143	114		-28	86			
D.62	Prestations sociales en espèces														
	Régime du chômage partiel « cas de force majeure / coronavirus »	Augmentation du chômage (indemnités supplém.)		989	100										
	Prolongation de l'indemnisation de chômage pour 3 mois			10											
	Aides sociales dans le secteur culturel			2											
	Sous-total Administration centrale			1 001	100										
	Congé pour raisons familiales extraordinaire, pour soutien familial			226											
	Prise en charge des indemnités pécuniaires de maladie à charge des employeurs; neutralisat. effets calcul 78 semaines (mal. longue durée)			106											
	Sous-total Sécurité sociale			332											
	Sous-total Administration publique		10 019	1 333	100	-106	(39)	11 346	10 501		22	10 524			
D.63	Prestations sociales en nature		3 093			-985	(906)	2 108	3 276		-1 017	2 259			
D.7	Autres transferts courants		2 296			115	(100)	2 411	2 467		37	2 505			
D.9	Transferts en capital à payer (Investissements indirects)														
	Subvention en capital sous forme d'avances rembours. d'un montant max. de 500.000 EUR			400											
	Aides en faveur des microentreprises et indépendants			250											
	Total		795	650		-96	-(126)	1 349	860		-59	800			
K.2	Acqu. moins cessions d'actifs non fin. non prod.		12			65	(20)	77	51			51			
Recettes			29 446	-1 026	-2 400	147	(253)	26 167	30 958	+ ?	- ?	-2 432	-(318+/-?)	28 208	+ 1 026-?
		<i>En % du PIB</i>	45.1%	-1.7%	-4.0%	0.2%		44.1%	45.0%				-3.7%	43.5%	
P.11,12,131	Production marchande, pour usage final propre, paiements au titre de l'autre production non marchande		1 710			180	(233)	1 889	1 823		175	1 998			
D.2	Impôts sur la production et les importations	Revue à la baisse: prévisions moins favorables PIB	7 638		-1 000	-83	(85)	6 555	8 043		-1 000*	162	7 204		
D.39	Autres subv. sur la prod. à recev.														
D.4	Revenus de la propriété		783			-121	(9)	661	815		-13	803			
D.5	Impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc.														
	Report de paiements (annulation avances 2 premiers trimestres); délai de paiement d'échéances fisc. - imputation partielle	Revue à la baisse: prévisions moins favorables PIB, emploi Progr. moindre de l'emploi, revenu cotis. moy. en baisse	10 850	-1 026	-1 000	82	-(184)	8 906	11 408	+ ?	- ?	-1 000*	-573	9 836	+ 1 026-?
D.61	Cotisations sociales:		8 164		-400	23	(9)	7 787	8 558		-432*	-173	7 953		
D.7/9	Autres transferts courants; transfts en capit. à recevoir		302			66	(102)	368	310		104	414			
B.9 Capacité/besoin de financement			757	-3 284	-2 500	3	(120)	-5 024	942	-454	-2 432	-21	-1 966	+ 1 026-?	
		<i>En % du PIB</i>	1.2%	-5.5%	-4.2%			-8.5%	1.4%		-0.7%	-3.7%	-3.0%		

* Ventilation entre catégories de recettes estimée - cf infra

Tableau 2 – Estimation des dépenses et des recettes de l'administration centrale pour 2020

En millions d'euros		2020				
		LPPF	Mesures discrétion.	Impact macro	Δ suppl.	(Δ 2019 PSC- LPPF)
Administration centrale						
Dépenses			(1 694*)			
D.62	Prestations sociales en espèces		1 001	100		
	Autres dépenses discrétionnaires		925			
D.7	Autres transferts courants			-(332*)		
Recettes			-(2 771**)			
D.2	Impôts sur la production et les importations			-1 000		
D.5	Impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc.			-(1 766**)		
D.7	Autres transferts courants (réduction contribution Fonds pour l'emploi adm. locales)			-5		
B.9	Capacité/besoin de financement	-640	-(4 465***)		(172***)	(83)
	<i>* Estimation approximative de l'économie en transferts de l'Etat vers la Sécurité sociale découlant de la diminution, prévue sur base de l'effet macroéconomique de la crise, des cotisations de 400 millions d'euros par rapport aux prévisions de la LPPF 2019-2023</i>	<i>** Ventilation entre les colonnes non possible et approximative entre les sous-secteurs Adm. centrale et Adm. locales, en l'absence de ventilation des impôts dotant le Fonds de dotation global des communes (FDGC). Ventilation basée, pour la catégorie "Impôts courants sur le revenu etc.", de la moins-value annoncée dans la circulaire N°3384 du Ministère de l'Intérieur en matière d'impôt commercial communal (ICC) directement perçu par les communes et, pour la catégorie "Autres transferts courants", attendue sur la dotation du FDGC - moins-value globale de 422 millions</i>				