



conseil national
des finances publiques
luxembourg

Evaluation des finances publiques

à l'occasion du projet de budget pour 2021 (PB2021) et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (PLPFP 2020-2024)

Novembre 2020

Introduction

Le PB 2021 et le PLPFP 2020-2024 s'inscrivent dans le contexte de la crise sanitaire, économique et sociale autour du COVID-19.

Le CNFP prend note, dans ce contexte, du recours par le Gouvernement à la clause dite « pour circonstances exceptionnelles » prévue à l'article 6, paragraphe 1, de la loi du 12 juillet 2014. Les Etats membres de l'Union européenne sont effectivement autorisés par la CE de dévier temporairement des règles budgétaires inscrites au pacte de stabilité et de croissance.

Structure de la présentation:

1. Clause pour circonstances exceptionnelles et trajectoire d'ajustement
2. Solde structurel et OMT
3. Analyse des prévisions macroéconomiques
4. Analyse des prévisions budgétaires
5. Dette publique

1. Clause pour circonstances exceptionnelles et trajectoire d'ajustement

17 septembre 2020: Décision de la CE de laisser activée la clause pour circonstances exceptionnelles pour l'année 2021.

9 octobre 2020: le Gouvernement confirme que « [...] *la clause pour circonstances exceptionnelles prévue dans la législation nationale continuera également à rester en vigueur pour l'exercice budgétaire 2021, et ce jusqu'à nouvel ordre* ».

- **2020 et 2021:** le Gouvernement n'est pas tenu de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme et le mécanisme de correction, visé à l'article 6, paragraphe 1 de la loi du 12 juillet 2014, n'aura pas lieu d'être déclenché pour ces années.
- **Période de 2022 à 2024:** dans l'état actuel des choses, soit l'OMT devra être respecté, soit une trajectoire d'ajustement devra être établi. Le PLPFP 2020-2024 note que « la Commission [européenne] n'a pas proposé de calendrier pour la trajectoire d'ajustement ».
- Alors que la CE se prononcera en novembre sur le projet de budget pour 2021, les lignes directrices, qu'elle émettra en vue de l'établissement par les Etats membres de la 22e actualisation du programme de stabilité et de croissance (« PSC »), ne s'appliqueront qu'au PSC à établir en avril 2021, couvrant notamment les exercices 2022 à 2024. C'est seulement à ce moment-là que le rythme de convergence vers l'OMT devra être défini au niveau européen.

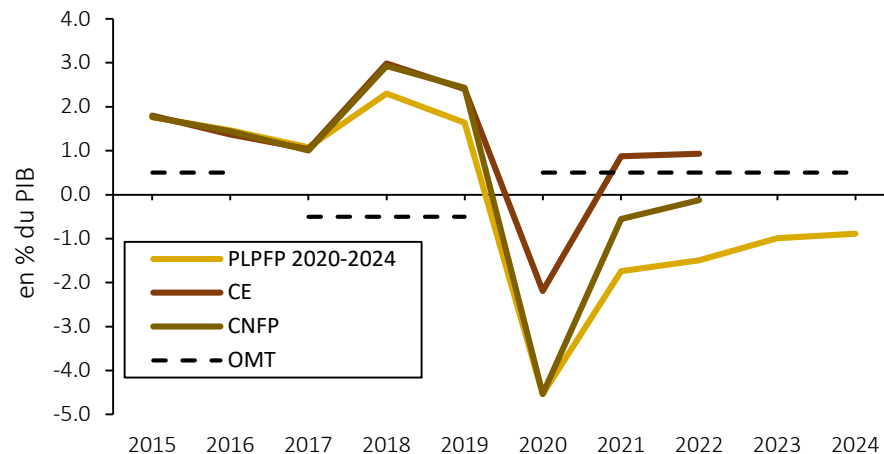
1. Clause pour circonstances exceptionnelles et trajectoire d'ajustement

- Sur le plan national, la loi du 12 juillet 2014 prévoit en son article 3, paragraphe 1 que « *l'objectif budgétaire à moyen terme du Luxembourg tel que défini par le règlement (CE) n° 1466/97 [...] et la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation sont fixés par la loi de programmation financière pluriannuelle* ».
- Aussi l'article 3 du PLPFP 2020-2024 définit-il une trajectoire d'ajustement. Cette trajectoire « *reflète uniquement les tendances pluriannuelles découlant des plus récentes prévisions budgétaires* » et ne permet pas d'atteindre l'OMT avant la fin de la période.
- A défaut d'indications contraires, cet état des choses n'appelle pas d'objections. Le CNFP estime toutefois que, sauf prorogation à l'exercice budgétaire 2022 de la clause pour circonstances exceptionnelles, la LPFP pour la période 2021-2025 à présenter en automne 2021 devra fixer une trajectoire d'ajustement atteignant l'OMT.

2. Solde structurel et OMT

- Vu le recours à la clause pour circonstances exceptionnelles pour les années 2020 et 2021, 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.
- Comme le non-respect de l'OMT ou de la trajectoire d'ajustement pour atteindre l'OMT sont subordonnés à la « condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme » (article 5 du Pacte), le CNFP a procédé à une analyse détaillée de l'évolution du solde structurel qui est inhérente au PLPFP 2020-2024.

Graphique 1 - Evolution du solde structurel des administrations publiques et respect de l'OMT



- En 2020 et en 2021, les finances publiques ne seront pas en ligne avec la règle concernant la conformité du solde structurel à l'OMT de +0,5% du PIB, sauf pour le solde structurel en 2021 établi selon la méthode «CE».
- Pour les années 2022, 2023 et 2024, l'OMT de +0,5% continuerait à ne pas être respecté pour les méthodes « PLPFP 2020-2024 » et « CNFP ». En cas de non prolongation de la clause pour circonstances exceptionnelles, une trajectoire d'ajustement du solde budgétaire structurel vers l'OMT devra être établie.
- Cette trajectoire d'ajustement « volontariste » devra réviser les prévisions budgétaires établies dans le PLPFP sous examen et démontrer la viabilité budgétaire à moyen terme.

3. Analyse des prévisions macroéconomiques

Tableau 1 - Scénario macroéconomique de base du PLPFP 2020-2024 et comparaison avec le PSC 2020

	2019		2020		2021		2022	2023	2024
	PSC 2020	LPFP 2020-2024	PSC 2020	LPFP 2020-2024	PSC 2020	LPFP 2020-2024	LPFP 2020-2024	LPFP 2020-2024	LPFP 2020-2024
PIB réel (zone euro) (évolution en %)	1,2	1,2	-5,1	-7,9	4,5	6,1	3,2	1,9	1,4
PIB nominal (millions d'euros)	63 516	63 516	59 344	59 047	64 893	64 378	67 672	70 805	73 826
<i>Idem, évolution en %</i>	5,8	5,8	-6,6	-7,0	9,3	9,0	5,1	4,6	4,3
PIB réel (millions d'euros)	51 983	51 983	48 870	48 854	52 311	52 278	54 440	56 351	57 796
<i>Idem, évolution en %</i>	2,3	2,3	-6,0	-6,0	7,0	7,0	4,1	3,5	2,7
Emploi total intérieur (évolution en %)	3,6	3,6	0,7	1,9	1,0	1,9	2,5	2,3	1,8
Taux de chômage (% de la pop active, déf. ADEM)	5,4	5,4	6,7	6,5	7,2	7,1	6,9	6,9	7,3
Taux d'inflation (IPCN, évolution en %)	1,7	1,7	0,6	0,9	1,6	1,3	1,3	1,6	1,8

- Le CNFP constate que l'incohérence dans l'approche adoptée pour établir le scénario macroéconomique de base pour la programmation financière pluriannuelle relevée à l'occasion des projets de budget antérieurs n'existe plus suite à l'actualisation du scénario macroéconomique sur toute la période couverte par le PLPFP 2020-2024.
- La pandémie du COVID-19 a entraîné une brusque contraction de l'activité économique au Luxembourg.
 - Le PIB réel devrait fléchir de 6,0% en 2020, puis se redresser de 7,0% en 2021, selon le STATEC. Ces hypothèses sont très proches de celles établies par le STATEC au printemps déjà pour le PSC.
 - Les prévisions des institutions internationales (FMI, CE) sont proches des prévisions du STATEC. Elles sont un peu moins pessimistes pour 2020, mais moins optimistes pour 2021 et pour le moyen terme.

3. Analyse des prévisions macroéconomiques

Tableau 2 - Impact du scénario défavorable sur les prévisions macroéconomiques

	2020	2021		2022		2023		2024	
	base	SC1*	central	SC1	central	SC1	central	SC1	central
PIB réel zone Euro (évolution en %)	-7,9	-3,9	6,1	5,6	3,2	3,4	1,9	2,6	1,4
PIB réel (évolution en %)	-6,0	-0,4	7,0	3,1	4,1	3,2	3,5	3,1	2,7
PIB nominal (évolution en %)	-7,0	-0,9	9,0	3,6	5,1	3,4	4,6	3,9	4,3
Emploi total intérieur (évolution en %)	1,9	-0,2	1,9	0,6	2,5	1,4	2,3	1,2	1,9

*SC1 – scénario défavorable

- Étant donné la dégradation de la situation sanitaire qui s’est produite depuis la finalisation des prévisions, le scénario central risque de s’avérer trop optimiste.
- Une analyse du scénario défavorable offre une perspective plausible des facteurs macroéconomiques au vu de la résurgence de la pandémie et des nouvelles mesures restrictives mises en place au Luxembourg et ailleurs.
 - Le PIB réel resterait inférieur au scénario central jusqu’en 2023, reflétant ainsi des impacts négatifs structurels importants et durables.
 - La confiance des investisseurs et des consommateurs pourrait être fragilisée à long terme et les incertitudes se multiplieraient. Un nombre élevé d’entreprises pourraient se trouver dans une situation encore plus tendue pendant une longue période, ce, en particulier, dans les secteurs dont l’activité serait à nouveau soumise à des mesures restrictives.
 - De nouvelles faillites d’entreprises et la persistance du chômage freineraient la reprise et endommageraient plus durablement la vie économique et sociale du pays.
- Le CNFP voudrait conclure que le développement macroéconomique risque de se situer quelque part entre le scénario central et le scénario défavorable. Ces perspectives moins optimistes que celles établies au début de l’automne devraient également se repercuter sur les perspectives budgétaires.

4. Analyse des prévisions budgétaires

Tableau 3 - Solde nominal des administrations publiques

en millions d'euros	Calcul	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Recettes publiques	(1)	28 353	26 806	28 659	30 245	31 891	33 429
Idem, évolution, en %		4,2	-5,5	6,9	5,5	5,4	4,8
Dépenses publiques	(2)	26 811	31 203	30 413	31 703	32 823	34 083
Idem, évolution, en %		5,7	16,4	-2,5	4,2	3,5	3,8
Solde nominal	(3) = (1) - (2)	1 543	-4 398	-1 754	-1 457	-932	-655
PIB nominal	(4)	63 516	59 047	64 378	67 672	70 805	73 826
Solde nominal, en % du PIB	(5) = (3)/(4)	2,4	-7,4	-2,7	-2,2	-1,3	-0,9

- Solde nominal des administrations publiques
 - La dégradation du solde nominal s'explique par l'impact négatif de la pandémie, et ce tant par ses effets macroéconomiques que par les mesures prises ou à prendre pour lutter contre.
 - Le déficit public se situe à -7,4% du PIB en 2020, soit un déficit estimé à près de 4,4 milliards, et à -2,7% du PIB en 2021, soit un déficit de quelque 1,75 milliard d'euros.
 - A moyen terme, le solde nominal, tout en restant négatif, est estimé s'améliorer graduellement en direction d'un solde de -0,9% du PIB en 2024. Cette amélioration s'explique surtout par l'amélioration prévue du solde de l'administration centrale.
 - Le solde nominal des administrations publiques est impacté plus particulièrement, du côté des dépenses, par les investissements directs et indirects et autres dépenses qui résultent des paquets de mesures pour lutter contre la pandémie, et du côté des recettes, par un taux de croissance élevé des impôts sur la production et les importations ainsi que des impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc..
 - Par rapport au PSC présenté fin avril, le solde nominal est en légère amélioration pour 2020 et 2021, notamment due à une révision vers le haut des recettes.
- Les prévisions budgétaires du FMI et de la CE sont moins défavorables que celles retenues dans le PLPFP 2020-2024.

4. Analyse des prévisions budgétaires

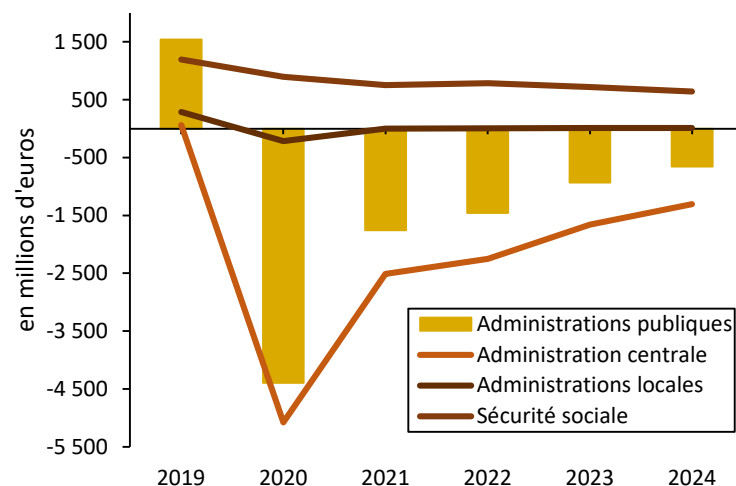
- Recettes publiques:
 - En 2020, la détérioration des recettes publiques se reflète dans les deux sous-catégories les plus importantes, à savoir, les impôts sur la production et les importations ainsi que les impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc.. Dans le programme de stabilisation de l'économie, une perte respectivement un report de 4,55 milliards d'euros est prévue à cause des reports de paiement ainsi que des annulations d'avances accordées en matière d'impôt.
 - Tout comme pour les exercices budgétaires antérieurs, la progression de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (« IRPP ») prévue dans le PLPFP 2020-2024 dépasse sensiblement celle des autres grandeurs budgétaires et macroéconomiques et influence de manière significative l'évolution des recettes totales
- Dépenses publiques:
 - Quant aux dépenses publiques, elles diminuent de 2,5% en 2021 à la suite d'une forte croissance de 16,4% en 2020 (effet de base). En considérant les montants absolus, les dépenses évoluent sur une trajectoire fortement ascendante en passant de 26,8 milliards d'euros en 2019 à 30,4 milliards d'euros en 2021.
 - Le programme de stabilisation de l'économie et le paquet « Neistart Lëtzebuerg » avaient été présentés à l'époque avec un volume global de 11,2 milliards d'euros, soit 19,0% du PIB. Le CNFP note que la possibilité existe que le montant global des mesures d'aides directes décaissées ou décaissables (environ 4,6 milliards d'euros, soit 7,8% du PIB) ne soit pas utilisé dans sa totalité en 2020. Il se peut que pour 2021 une éventuelle prolongation des aides étatiques soit proposée par amendements budgétaires (« Temporary Framework » de la CE).
 - Au niveau des investissements directs et indirects des administrations publiques (formation brute de capital et transferts en capital), le taux de variation est estimé à +41,2% en 2020, à -16,5% en 2021 et à +13,5% en 2022.
 - Pour l'année 2020, la hausse observée est due notamment à la comptabilisation, dans le système SEC, de l'avion militaire (quelque 200 millions d'euros) et à l'ensemble des dépenses d'investissement direct faites dans le cadre de la crise sanitaire ainsi qu'aux aides non-remboursables accordées aux entreprises.
 - L'année 2021 montre un repli des investissements tant en termes de % du PIB qu'en termes de taux de variation, le montant absolu restant toutefois supérieur à celui de l'année 2019, donc d'avant-crise.
 - Pour l'année 2022, l'acquisition du satellite militaire pèse dans les dépenses d'investissement suivant le PLPFP 2020-2024.
 - En termes de PIB, les investissements sont supposés osciller autour de quelque 6% sur le moyen terme.

4. Analyse des prévisions budgétaires

Tableau 4 – Solde nominal par sous-secteur

Solde nominal	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Administrations publiques (en millions d'euros)	1 543	-4 397	-1 754	-1 457	-932	-655
Idem (en % du PIB)	2,4	-7,4	-2,7	-2,2	-1,3	-0,9
Administration centrale (en millions d'euros)	60	-5 079	-2 511	-2 250	-1 661	-1 307
Idem (en % du PIB)	0,1	-8,6	-3,9	-3,3	-2,3	-1,8
Administrations locales (en millions d'euros)	286	-213	2	8	9	12
Idem (en % du PIB)	0,5	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Sécurité sociale (en millions d'euros)	1 196	895	755	784	720	640
Idem (en % du PIB)	1,9	1,5	1,2	1,2	1,0	0,9

Graphique 2 – Evolution du solde nominal par sous-secteur



- Même si l'impact budgétaire de la pandémie sur le solde de l'administration centrale est de loin le plus important, les soldes des administrations locales et de la sécurité sociale connaissent aussi une détérioration.
- Administration centrale
 - En 2020, le solde de l'administration centrale se détériore et atteindra à un déficit de 5 milliards d'euros, soit 8,6% du PIB, à la suite des mesures prises dans la lutte contre la pandémie. Dès 2021 et dans le scénario central, le déficit diminuera graduellement, mais s'élèvera toujours à près de 2% du PIB à la fin de la période sous revue, malgré un scénario macroéconomique sous-jacent au PLPFP 2020-2024 qui paraît assez volontariste.
- Sécurité sociale
 - Le solde nominal de la sécurité sociale se dégrade de manière quasi continue à partir de 2020, de 1,1 milliard d'euros en 2019 à 640 millions d'euros en 2024. Le maintien d'un solde positif s'explique pour l'essentiel par l'excédent annuel du régime général de pension.
 - Suite à la crise sanitaire, l'année 2020 a vu, d'un côté, une hausse importante des dépenses de 9,7% (congé pour raisons familiales, prise en charge par l'assurance maladie dès le 1er jour des indemnités pécuniaires de maladie etc.) et, de l'autre côté, une croissance des recettes de +6,3% (grâce à une dotation exceptionnelle en provenance de la part du budget de l'Etat).

4. Analyse des prévisions budgétaires

Tableau 5 - Impact du scénario défavorable sur les prévisions budgétaires

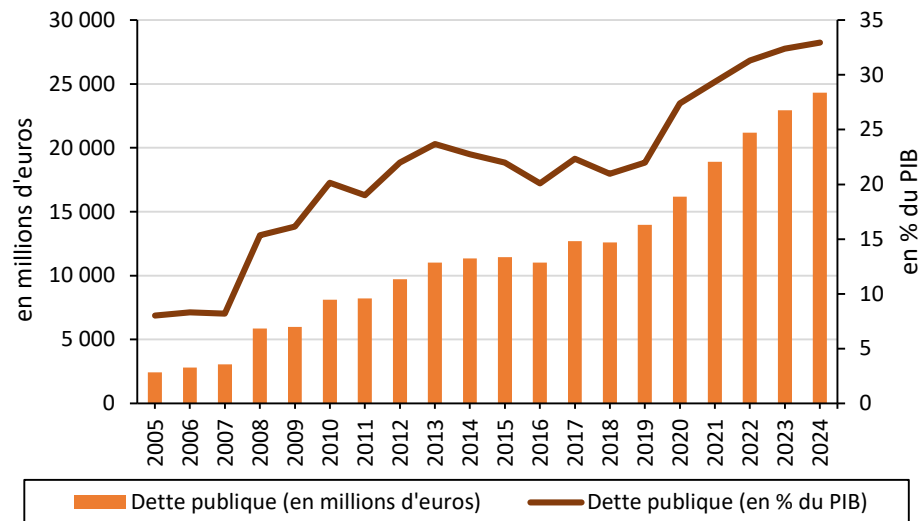
	2020	2021		2022		2023		2024	
	base	SC1*	central	SC1	central	SC1	central	SC1	central
Solde nominal des administrations publiques en millions d'euros	-4 398	-3 718	-1 754	-4 756	-1 457	-4 568	-932	-4 494	-655
en % du PIB	-7,4	-6,4	-2,7	-7,9	-2,2	-7,4	-1,3	-7,0	-0,9
Solde nominal de l'administration centrale en millions d'euros	-5 079	-4 475	-2 511	-5 548	-2 250	-5 297	-1 661	-5 146	-1 307
en % du PIB	-8,6	-7,7	-3,9	-9,3	-3,3	-8,6	-2,3	-8,0	-1,8

*SC1 – scénario défavorable

- Dans le scénario défavorable, le solde nominal des administrations publiques tourne autour d'un déficit de 4,5 milliards d'euros, soit à peu près 7% du PIB pour les années 2022 à 2024, comme le montre le tableau ci-dessus.
- Alors que selon le scénario central du PLPFP 2020-2024, le solde nominal des administrations publiques respectera sur toute la période la règle budgétaire de base du Traité de Maastricht (déficit public inférieur à 3% du PIB), tel ne serait plus le cas dans le scénario défavorable.
- Le solde nominal de l'administration centrale stagnerait autour d'un déficit de plus de 5 milliards d'euros sur toute la période sous revue.
 - Cette détérioration serait due à l'aggravation de la pandémie, c'est-à-dire à une hausse plus forte des dépenses de lutte anti-crise et à l'effet macroéconomique de la pandémie notamment du côté des recettes.

5. Dette publique

Graphique 3 - Dette publique consolidée des administrations publiques



- En 2020, la dette des administrations publiques est supposée s'élever à 16,2 milliards d'euros, soit 27,4% du PIB. En 2021, selon les prévisions du projet de LPFP 2020-2024, la dette est supposée augmenter à un niveau de 18,9 milliards d'euros, soit 29,4% du PIB. A la fin de la période, la dette publique atteindrait 24,3 milliards d'euros, soit 32,9% du PIB, en 2024.
- Selon le Gouvernement, les chiffres dits « hors COVID-19 » (c'est-à-dire hors emprunt de 3 milliards d'euros autorisé par la loi du 18 avril 2020) démontrent qu'en « temps normaux » le plafond de 30% du PIB continuerait à être respecté.
- Dans le scénario défavorable, la dette des administrations publiques est supposée s'élever à 20,8 milliards d'euros en 2021 pour passer à 28,2 milliards d'euros en 2024, montants qui correspondent à 36,1 respectivement à 43,8% du PIB.