

Communiqué de presse – 18 octobre 2021

En mai 2021, le Ageing Working Group de la Commission européenne (« CE ») a publié de nouvelles projections démographiques, économiques et budgétaires pour les Etats membres de l'UE dans le cadre du Ageing Report (« AR ») 2021. Dans ce contexte, et faisant suite aux deux évaluations précédentes sur ce sujet, publiées respectivement en octobre 2017 et en juin 2018, le Conseil national des finances publiques (« CNFP ») vient de publier son **« Evaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques »**. Le CNFP y analyse l'impact de ces nouvelles projections du AR 2021 sur la soutenabilité à long terme des finances publiques luxembourgeoises ainsi que sur le niveau de l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») *.

En ce qui concerne la soutenabilité des finances publiques, des défis à long terme se présentent notamment en raison de l'évolution projetée des dépenses liées au vieillissement de la population. En effet, selon les projections du AR 2021, celles-ci passeraient de 16,1% du PIB en 2021 à 24,6% du PIB en 2070, ce qui représente une augmentation d'environ un tiers (8,6 points de % du PIB). Les projections actualisées aboutissent ainsi à un coût du vieillissement toujours en nette progression, bien que moins significatif que celui encore estimé dans le AR 2018 (augmentation de 11,8 points de % du PIB). A politique inchangée et en application des hypothèses sous-jacentes au AR 2021, le ratio d'endettement public dépasserait, à partir de 2047, le seuil de 30% du PIB. Le seuil « de Maastricht » de 60% du PIB serait, quant à lui, dépassé en 2055. Par la suite, le ratio augmenterait fortement pour s'élever à 168% du PIB en 2070. Afin de stabiliser le ratio d'endettement public à long terme (indicateur de soutenabilité dit « S2 », détaillé dans l'évaluation du CNFP), une amélioration pérenne du solde structurel primaire** de +7,0 points de % du PIB serait nécessaire, sachant que ce dernier est déjà supposé se situer, d'après les hypothèses sous-jacentes aux projections, à +1,3% du PIB sur la période couverte. Selon les critères de la CE (le seuil critique étant fixé par elle à 6 points de % du PIB), le Luxembourg serait dès lors exposé à un risque élevé pour la soutenabilité à long terme des finances publiques, tandis que le risque ne serait pas significatif à court et à moyen terme.

Il s'agit d'interpréter les résultats de l'analyse de la soutenabilité à long terme des finances publiques avec une prudence particulière et de les considérer comme des tendances ou des ordres de grandeur, plutôt que des prévisions. En effet, les projections du AR 2021 sont établies à législation constante et font l'impasse sur le fait que les divers régimes - pensions, soins de santé, soins de longue durée- prévoient l'application de stabilisateurs automatiques intervenant à des moments précis, comme notamment le dépôt d'un projet de loi spéciale permettant le relèvement des taux de cotisation dès que les réserves (notamment du régime général des pensions) tombent en-dessous d'un certain seuil, atténuant ainsi l'augmentation des coûts budgétaires afférents. En outre, les actifs du Fonds de compensation commun au régime général de pension (représentant actuellement 35,7% du PIB) ne sont pas considérés dans les projections du AR 2021.

Par ailleurs, plusieurs hypothèses faites dans les projections du AR 2021 sont entourées d'une grande marge d'incertitude, voire interpellent. Il y a ainsi lieu de relever l'hypothèse démographique d'un solde migratoire plus faible (aboutissant à 788 000 habitants en 2070 et non à 1 035 000 habitants comme prévu dans le AR précédant, datant de 2018) en combinaison avec une hypothèse d'une forte hausse de l'emploi frontalier (passant au-dessus de 50% de l'emploi total*** dès 2031) ainsi que d'une baisse - incorporée comme telle dans les projections mais non encore décidée au niveau politique - concernant le coefficient modérateur du réajustement des pensions (0,25 au lieu de 0,5 dans le AR 2018). Il s'agit du taux d'adaptation des

pensions à l'évolution réelle des salaires. Un modérateur fixé à 1 veut dire que l'intégralité de cette évolution sera appliquée aux pensions. Le modérateur a été ramené à 0,25 dans les projections conformément à la disposition actuelle qui dispose que si la prime de répartition pure (c'est-à-dire les prestations effectivement déboursées) de l'avant-dernier exercice dépasse le taux de cotisation, le modérateur doit être ramené par voie législative à une valeur comprise entre 0 et 0,5. En outre, les projections du AR 2021 comportent des révisions méthodologiques aboutissant à une diminution des coûts liés au vieillissement (dont notamment la révision des comptes de la santé (System of Health Accounts) qui a permis une élimination des doubles comptages et des surestimations ainsi que l'abandon de la prise en compte des dépenses du chômage dans ce qui est appelé « coûts liés au vieillissement »).

Ces réserves et interpellations ont mené le CNFP à simuler plusieurs scénarii alternatifs, dont notamment celui reposant sur les projections macroéconomiques et démographiques de long terme du STATEC (et non de la CE), qui se base sur une méthodologie qui établit un lien entre la croissance économique et la croissance de la population. A titre d'illustration, dans ce scénario l'indicateur de soutenabilité S2 passerait de 7 à 5 points de % du PIB, donc en dessous du seuil critique de 6 points de %.

L'ensemble de ces précisions étant apportées, le CNFP se doit de noter que l'OMT minimal pour la période de 2023 à 2025 sera déterminé pour les Etats membres par la CE notamment sur la base des projections du AR 2021 au printemps 2022. Le Gouvernement luxembourgeois devra en tenir compte (la CE fixant un niveau minimal à atteindre) dans la fixation de l'OMT dans le cadre de l'actualisation du PSC en avril 2022. C'est la surveillance de l'atteinte de cet OMT fixé au niveau national qui incombe au CNFP en vertu de la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Selon une estimation préliminaire du CNFP, qui se base sur les informations macroéconomiques disponibles aujourd'hui, l'OMT minimal se situerait à 0,0% du PIB pour la période de 2023 à 2025, et donc à un niveau moins élevé que le l'OMT actuel de +0,5% du PIB (2020-2022). Il faut cependant souligner que cette estimation n'a pas de validité universelle et ne figure pas non plus comme valeur de référence proposée par le CNFP pour une future politique budgétaire.

* La soutenabilité à long terme des finances publiques constitue l'un des éléments clé de la fixation de l'OMT minimal par la CE. L'OMT, quant à lui, forme la pierre angulaire des dispositions auxquelles la politique budgétaire des Etats membres de l'UE est tenue d'adhérer (en dehors de la situation actuelle où la clause pour circonstances exceptionnelles a été appliquée). À ce titre, il y a lieu de rappeler que la notion de l'OMT repose sur des dispositions du volet préventif du Pacte de Stabilité et de Croissance (« Pacte »). Le Pacte dispose – à l'article 2bis du règlement (CE) no. 1466/97 – que « *les OMT garantissent la soutenabilité des finances publiques ou une progression vers leur soutenabilité, [...]* ». Le niveau de l'OMT minimal à atteindre repose ainsi (entre autres) :

- sur l'hypothèse (commune pour tous les Etats membres) d'un solde budgétaire visant à stabiliser la dette publique à 60% du PIB, ainsi que
- sur le financement d'un tiers du coût actualisé du vieillissement de la population (pensions, soins de santé, soins de longue durée, éducation).

** Solde structurel primaire = solde budgétaire nominal des administrations publiques (à savoir la différence entre les recettes et les dépenses publiques) corrigé des effets liés aux fluctuations de la conjoncture économique et corrigé des mesures ponctuelles et temporaires et hors paiement d'intérêts sur la dette publique.

*** L'emploi total correspond aux effectifs d'emploi ramenés en équivalents temps plein.