

**EVALUATION DU RESPECT DE LA REGLE BUDGETAIRE PORTANT SUR LE SOLDE STRUCTUREL
EN 2021 ET EN 2022**

Contexte de la présente évaluation :

Conformément à l'article 8, point a), de 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) « est chargé de la surveillance du respect des règles énoncées aux articles 2 à 4 (dont notamment le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme en termes structurels), ainsi que de l'application du mécanisme de correction défini à l'article 6 [de la loi du 12 juillet 2014] ».

Evaluation du CNFP :

Suite à la pandémie de la COVID-19, l'obligation du respect de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) par le solde structurel a été suspendue pour les exercices 2021 et 2022, et ce pour l'ensemble des pays de l'Union européenne à travers l'activation de la clause dérogatoire générale par la Commission européenne (CE)¹. Cet état de cause implique que, même en cas de non-respect de l'OMT, les Etats membres ne sont pas exposés à une quelconque conséquence procédurale sur le plan européen.

L'activation de la clause dérogatoire générale a été relayée, au niveau national, par le Gouvernement par l'invocation de la clause dite des « *circonstances exceptionnelles visées à l'article 3, paragraphe 3 du traité [sur la stabilité, la coordination et la gouvernance]* », mentionnée par l'article 6 précité de la loi du 12 juillet 2014. Il en résulte que le non-respect éventuel de l'OMT en 2021 et 2022 n'est pas non plus susceptible de donner lieu à l'application du mécanisme de correction défini à l'article 6 de la loi du 12 juillet 2014².

Néanmoins, pour situer l'ordre de grandeur et l'impact de la pandémie sur l'évolution budgétaire, le CNFP présente ci-après le **calcul des soldes structurels et leur situation par rapport à l'OMT pour 2021 et 2022** tels qu'ils découlent notamment des données relatives au solde budgétaire nominal contenues dans la notification EDP du 1^{er} avril 2022³.

D'après ces données, on constate un excédent du solde public nominal de 650 millions d'euros en 2021 et un déficit de 822 millions d'euros en 2022, et ce au niveau des administrations publiques. Il s'agit, pour l'année 2021, d'un solde largement plus élevé (+1 066 millions d'euros) que le solde présenté dans la loi de programmation financière pluriannuelle votée en décembre 2021 (déficit de 416 millions

¹ Commission européenne, « *Paquet «Semestre européen» du printemps: ouvrir la voie à une reprise forte et durable* », communiqué de presse, 2 juin 2021.

² Pour rappel, et sauf dans les circonstances exceptionnelles susmentionnées visées à l'article 3, paragraphe 3, du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), au terme de l'article 6, le Gouvernement doit déclencher le mécanisme de correction (voir ci-après a)), si le solde structurel des administrations publiques présente un écart important (voir ci-après b)) par rapport à l'OMT. L'écart est déterminé par la prise en compte des données qui figurent au titre de l'année écoulée (ici 2020) dans la notification dite « EDP » (excessive deficit procedure) à transmettre par les autorités nationales à Eurostat le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre de chaque année. Cette évaluation s'inscrit précisément dans le cadre de la notification EDP du 1^{er} avril 2022.

a) Le mécanisme de correction consiste dans ce que le Gouvernement doit ainsi « *inscrire 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 [financière] pluriannuelle en l'absence de déviations* ».

b) Article 6 (2) de la loi du 12 juillet 2014 : « *Un 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.* »

³ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>.

d'euros), mais pour l'année 2022 d'un solde nettement inférieur (-663 millions d'euros) à celui prévu par cette même loi (déficit de 159 millions d'euros).

Solde nominal en 2021 en millions d'euros	EDP du 1 ^{er} avril 2022	LPFP 2021-2025 de décembre 2021	Différence
Administrations publiques	650	-416	+1 066
Administration centrale	-326	-1 370	+1 044
Administrations locales	70	169	-99
Sécurité sociale	906	785	+121

Solde nominal en 2022 en millions d'euros	EDP du 1 ^{er} avril 2022	LPFP 2021-2025 de décembre 2021	Différence
Administrations publiques	-822	-159	-663
Administration centrale	-1 694	-1 247	-448
Administrations locales	-55	234	-289
Sécurité sociale	927	853	74

Sources : EDP 04-2022 ; LPFP 2021-2025

D'un côté, selon les informations obtenues par le CNFP du Ministère des Finances, les chiffres relatifs à l'année 2022 n'incorporent pas encore l'impact des mesures de l'accord de la tripartite signé en date du 31 mars 2022⁴, accord qui vise notamment à compenser pour les ménages et les entreprises une partie des augmentations du coût de l'énergie. Par ailleurs, les chiffres de l'année 2022 n'incorporent pas non plus l'amélioration du solde budgétaire de l'année 2021, qui pourrait assortir des effets favorables également pour l'exercice 2022. Pour ces raisons, le CNFP ne commente pas davantage ces prévisions et procèdera à une évaluation plus détaillée de l'année 2022 dans le cadre de son évaluation du Programme de stabilité et de croissance 2022.

En outre, pour le calcul des soldes structurels, le CNFP prend en considération les données relatives au PIB réel et au PIB potentiel, telles que déterminées par la CE dans le « Autumn Economic Forecast » de novembre 2021 et par le STATEC dans les projections macroéconomiques à moyen terme 2022-2026, publiées en mars 2022. Le tableau ci-après présente les résultats pour les années 2021 (constat ex post) et 2022 (constat intra-annuel) :

Année	PIB réel (PR)	PIB potentiel (PP)		Solde nominal (SN)	Ecart de production (EP) <i>(PR-PP)/PP</i>	Mesures ponctuelles et temporaires (M)	Solde structurel <i>SN- 0,462*EP +M</i>	Respect de l'OMT <i>(+0,5% en 2021 et en 2022)</i>	Déclenchement nécessaire du mécanisme de correction
	en millions d'euros			en % du PIB					
2021 ex post (constat préliminaire)	63 740	STATEC	64 680	0,9	-1,5	/	1,6	Oui	Non
	63 061	CE	64 162		-1,7		1,7	Oui	Non
2022 ex-ante (constat intra- annuelle)	65 953	STATEC	66 643	-1,0	-1,0	/	-0,6	Non	Non*
	65 417	CE	65 975		-0,8		-0,7	Non	Non*

Sources : EDP 04-2022 ; STATEC - mars 2022 ; CE - novembre 2021

* Activation de la clause dérogatoire générale.

Au vu du tableau, et indépendamment de la méthode de calcul du PIB potentiel utilisée, le CNFP constate que l'objectif budgétaire à moyen terme serait largement atteint par le solde structurel pour

⁴ L'accord entre le Gouvernement et l'Union des Entreprises luxembourgeoises (UEL) et les organisations syndicales LCGB et CGFB du 31 mars 2022 : <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2022/03-mars/31-tripartite-accord/Accord-Tripartite-Solidariteitspak.pdf>.

l'année 2021. Sur base des données sous-jacentes à la notification EDP du 1^{er} avril 2022, le solde structurel varie en effet entre 1,6 et 1,7% du PIB en 2021. Ce constat préliminaire ne sera toutefois définitif qu'en octobre 2022 lors de la présentation des données définitives pour 2021.

Concernant l'analyse ex-ante de l'année 2022, l'OMT ne sera *a priori* pas atteint par le solde structurel selon les méthodes appliquées. Le solde structurel varie, en effet, entre -0,7 et -0,6% du PIB et se situe ainsi en-deçà de l'OMT de +0,50%. Toutefois, à cause de l'activation de la clause susmentionnée, le non-respect de l'OMT en 2022 n'est pas assorti de conséquences procédurales, ni au niveau européen, ni au niveau national. Ce constat sera actualisé en octobre 2022 avec la notification EDP du 1^{er} octobre 2022, mais ne sera définitif qu'en octobre 2023.