

Evaluation des finances publiques

*à l'occasion du projet de budget pour 2021 et
du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2020 à 2024*

Novembre 2020

TABLE DES MATIERES

I.	SYNTHESE	5
II.	EVALUATION.....	12
1.	INTRODUCTION	12
2.	CADRE JURIDIQUE ET REGLES DE GOUVERNANCE BUDGETAIRE	13
2.1.	Clause pour circonstances exceptionnelles et trajectoire d’ajustement	13
2.2.	Solde structurel et OMT	17
2.3.	Règle de forme.....	20
3.	EVALUATION DES PREVISIONS MACROECONOMIQUES ET BUDGETAIRES.....	21
3.1.	Prévisions macroéconomiques sous-jacentes au PLPFP 2020-2024.....	21
3.1.1.	Prévisions et hypothèses macroéconomiques pour le Luxembourg	21
3.1.2.	Comparaison des prévisions avec celles des institutions internationales	26
3.2.	Prévisions budgétaires à la base du projet de LPFP 2020-2024.....	28
3.2.1.	Solde nominal, recettes et dépenses des administrations publiques	29
3.2.2.	Solde nominal des sous-secteurs des administrations publiques	37
3.3.	Dettes publiques	43
	Annexe 1 – Liste des acronymes	45
	Annexe 2 – Lettre du 9 octobre 2020 du Ministre des Finances.....	46
	Annexe 3 – Modalités de fixation de la trajectoire d’ajustement appropriée	47
	Annexe 4 – Définition du solde structurel et passage du solde nominal au solde structurel.....	49
	Annexe 5 – Règles de forme applicables au projet de LPFP 2010-2024.....	52
	Annexe 6 – Progression de l’impôt sur le revenu des personnes physiques dans le LPFP 2020-2024.....	54
	Annexe 7 – Analyse des progressions de dépenses	56

I. SYNTHÈSE

En application des missions qui lui sont 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 CNFP présente ci-après les faits saillants de son « **Evaluation des Finances Publiques** » portant sur le projet de budget pour 2021 (« PB 2021 ») et le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (« PLPFP 2020-2024 »).

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 (« UE ») sont effectivement autorisés par la Commission Européenne (« CE ») de dévier temporairement des règles budgétaires inscrites au pacte de stabilité et de croissance (« Pacte »).

Cadre juridique

Après avoir activé le 20 mars 2020 la clause pour récession économique sévère (« general escape clause »), permettant aux Etats membres de l'Union européenne de dévier en 2020 des règles budgétaires inscrites au Pacte, la CE a présenté le 17 septembre 2020 un document intitulé « Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable » dans lequel elle recommande aux Etats membres de continuer à fournir en 2021 un soutien budgétaire ciblé et temporaire à l'économie dans un contexte où la clause pour circonstances exceptionnelles reste activée. Au niveau national, le Gouvernement luxembourgeois se réfère à cette décision de la CE pour confirmer 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* ». Par conséquent, le Gouvernement n'est pas tenu de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme ni en 2020 ni en 2021 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.

Pour les exercices 2022 à 2024, et dans l'état actuel des choses, soit l'OMT devra être respecté, soit une trajectoire d'ajustement devra être établie. Or, 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.

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 et sauf modification du cadre réglementaire actuel en matière d'OMT, la prochaine LPFP couvrant la période 2021-2025 (et déjà l'actualisation du PSC à transmettre fin avril 2021) devra fixer une trajectoire d'ajustement atteignant l'OMT en révisant notamment les prévisions budgétaires établies dans le PLPF sous examen.

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.

Pour ce faire, le CNFP compare trois méthodes de calcul différentes du solde structurel : la méthode « PLPFP 2020-2024 », la méthode « CE » et la méthode « CNFP ».

Graphique 0.1 – Evolution du solde structurel des administrations publiques et respect de l'OMT



Ces chiffres permettent d'apprécier la trajectoire du solde structurel par rapport à l'OMT dans le cas où les prévisions macroéconomiques et budgétaires sous-jacentes au projet de la LPFP 2020-2024 se réaliseraient.

Il convient de constater qu'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 ». Or, en raison du recours à la clause pour circonstances exceptionnelles, cette règle budgétaire n'est temporairement pas d'application et dès lors le non-respect de l'OMT n'aura pas de conséquences.

Pour les années 2022, 2023 et 2024, l'OMT de +0,5% (tel que fixé par le PLPFP 2020-2024 à l'échelle nationale) continuerait à ne pas être respecté. 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. A noter cependant qu'en 2022, le solde structurel établi par la CE respecterait l'OMT de +0,5%.

Les soldes fixés au PLPFP 2020-2024 sont ceux soumis à l'approbation du législateur et destinés à avoir force de loi. C'est donc l'évaluation de ces soldes ainsi que des prévisions macroéconomiques et budgétaires sous-jacentes qui font l'objet de la présente évaluation par le CNFP.

Observations concernant les prévisions macroéconomiques

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 2020, sauf que les prévisions concernant l'emploi total intérieur ont été révisés vers le haut.

Selon le rapport du STATEC, les branches les plus impactées par le confinement de mars/avril sont la construction, l'HoReCa, les transports et l'entreposage ainsi que l'industrie, qui constituent 20,1% de l'économie totale en termes de valeur ajoutée au Luxembourg. Pendant la pandémie du COVID-19, la confiance des investisseurs a constamment diminué. Des répercussions négatives à long terme sur l'emploi et l'investissement privé pourraient conduire à un fléchissement du potentiel de production. Les mesures budgétaires de soutien qui ont comme but principal de minimiser les éventuels dommages à long terme et de préserver le tissu économique pourraient dès lors connaître une augmentation significative.

Étant donné la dégradation de la situation sanitaire qui s'est produite depuis la finalisation des prévisions et la mise en œuvre d'un nouveau train de mesures restrictives de lutte contre la pandémie COVID-19 votées en date du 29 octobre 2020 suite à la forte recrudescence des nouvelles infections, ce scénario qualifié de central risque s'avérer être une perspective trop optimiste. Aussi une analyse du scénario défavorable, établi par le STATEC, en comparaison avec le scénario central offre-t-elle une perspective plausible des facteurs macroéconomiques au vu de la résurgence de la pandémie et des nouvelles mesures restrictives mises en place au Luxembourg.

Tableau 0.1 – Scénario central et scénario défavorable

	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

Source : PLPFP 2020-2024

*SC1 = scénario défavorable.

Dans le scénario dit « défavorable », publié par les autorités budgétaires en complément du scénario dit « central », la confiance des investisseurs et des consommateurs pourrait rester fragile à long terme et les incertitudes se multiplieraient. Un nombre élevé d'entreprises se trouveraient 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. La crise prolongée pourrait également aggraver le risque de faillites et de destructions d'emplois qui toucheraient également le secteur financier. Notamment, les petites et moyennes entreprises qui contribuent substantiellement à la croissance nationale pourraient souffrir davantage dans le scénario défavorable. L'épargne des ménages devrait repartir à la hausse et la demande intérieure reculerait progressivement par conséquent. En outre, la faiblesse de la demande mondiale ralentirait la croissance du commerce extérieur. En général, dans le scénario défavorable, de nouvelles faillites d'entreprises et la persistance du chômage freineraient la reprise et endommageraient plus durablement la vie économique et sociale du pays.

Selon le CNFP, 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 répercuter sur les perspectives budgétaires.

Observations concernant les prévisions budgétaires

Selon les chiffres du PLPFP 2020-2024, le solde nominal des administrations publiques se situe à -7,4% du PIB en 2020, soit un déficit estimé à plus de 4 milliards d'euros, et à -2,7% du PIB en 2021, soit un déficit de quelque 1,75 milliard d'euros. La dégradation du solde nominal s'explique par l'impact négatif de la pandémie, tant par ses effets macroéconomiques que par les mesures prises ou à prendre pour lutter contre. En 2021, les recettes sont supposées revenir à une progression d'avant-crise avec une croissance de 6,9% et faisant ainsi plus que contrebalancer la baisse de 5,5% de l'année 2020. Du côté des dépenses publiques, l'on note une hausse de 16,4% en 2020, suivi d'un recul de 2,5% en 2021.

Par rapport à la dernière actualisation du PSC fin avril, il en résulte une amélioration du solde nominal de respectivement 0,6 et 0,2 milliard d'euros en 2020 et 2021, suite notamment à une révision vers le haut des recettes

de respectivement 0,6 en 2020 et de 0,4 milliard d’euros en 2021, cette dernière révision étant en partie absorbée par une augmentation des dépenses de 0,2 milliard d’euros.

Il convient également de relever que les prévisions budgétaires du FMI et de la CE sont moins défavorable que celles présentées dans le PLPFP 2020-2024.

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 de l’autre côté, par un taux de croissance élevé des impôts sur la production et les importations ainsi que les impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc..

Le CNFP n’a pas pu examiner en détail certaines catégories de dépenses et de recettes (p. ex. exécution effective du programme de stabilisation de l’économie et du paquet « Neistart Lëtzebuerg » ou encore l’impact des différentes mesures fiscales proposées) étant donné que les documents budgétaires ne fournissent pas ces données. La demande d’informations que le CNFP a adressé le 21 octobre au Ministère des Finances n’a trouvé de réponse qu’en date du 11 novembre 2020, délai trop court pour une analyse circonstanciée.

Le tableau suivant reflète la situation budgétaire des administrations publiques ainsi que de leurs sous-secteurs telle qu’elle résulte des données sous-jacentes au PLPFP 2020-2024.

Tableau 0.2 – 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

Sources : STATEC ; PLPFP 2020-2024.

Pour les années 2020 et 2021, le solde des administrations publiques s’améliore par rapport au PSC publié en avril; il s’améliore de même pour les administrations locales et la sécurité sociale. Ceci, entre autres, pour les premières, par une réévaluation des dépenses d’investissement (réduction de l’augmentation par rapport à la LPFP 2019-2023 de 227 à 93 millions d’euros), pour la seconde par la prise en charge par l’Etat récemment décidée du surcoût de dépenses de la CNS résultant de mesures prises en matière de congé de maladie et de congé familial (382 millions d’euros) ainsi que par une réévaluation du niveau des cotisations. En ce qui concerne l’administration centrale, le

solde nominal se dégrade de quelque 150 millions d’euros en 2020, notamment du fait de la prise en charge susmentionnée, et de 352 millions d’euros en 2021.

Pour les années 2022 à 2024, l’hypothèse de ralentissement relatif de la progression des dépenses - en particulier de l’administration centrale, en dépit des mesures nouvelles indiquées – couplée à un accroissement plus fort des recettes, sous l’effet notamment de la progression à législation constante supposée de l’impôt sur le revenu de personnes physiques, appelle des interrogations. A l’opposé, le niveau des dépenses prévu pour les administrations publiques pour 2022 et 2023 dépassant les montants prévus à la LPFP 2019-2023 contribue évidemment, à côté de la réévaluation structurelle vers le bas des recettes majeures sur base de la crise, à la persistance d’un solde nettement négatif jusqu’en 2024.

Indépendamment des exigences découlant de la législation communautaire actuelle (dont par ailleurs une remise en question était prévue déjà avant la crise), cette évolution est à apprécier :

a) compte tenu des incertitudes particulières ayant entouré l’établissement des prévisions des dépenses et des recettes ainsi que du commentaire de l’article 3 du PLPFP 2020-2024, suivant lequel la trajectoire prévue « *reflète uniquement les tendances pluriannuelles découlant des plus récentes prévisions budgétaires* » et de « *l’approche prudente retenue dans l’établissement des prévisions budgétaires* » (PLPFP 2020-2024, p.76*), mais d’autre part aussi ;

b) en gardant en mémoire la rapidité avec laquelle la situation économique future peut changer ainsi que les contraintes extérieures auxquelles est soumise la situation budgétaire (pour mémoire, le durcissement brutal des règles budgétaires imposées par la CE en 2012 suite à la crise bancaire de 2008).

Comme relevé ci-avant, le scénario macroéconomique sur lequel les chiffres budgétaires se basent risque d’être trop optimiste suite à la dégradation récente de la situation sanitaire. L’analyse de sensibilité effectuée par le Gouvernement quantifie également l’incidence des scénarii macroéconomiques sur les finances publiques.

Tableau 0.3 – Impact du scénario défavorable sur les finances publiques

	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

Source : PLPFP 2020-2024.

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. Les soldes nominaux de l'administration centrale sont estimés à un déficit de plus de 5 milliards d'euros sur 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.

Dette publique

En 2020, selon le commentaire de l'article 56 du projet de texte du budget pour 2021, le Gouvernement a effectué un emprunt cumulé de 4 milliards d'euros en 2020 : emprunts de 1,5 milliard et de 1 milliard d'euros sur base de la loi du 18 avril 2020 (autorisation parlementaire) et un emprunt durable de 1,5 milliard d'euros émis sur base d'autorisations datant de 2020 et de 2015. Sur la base des estimations budgétaires du PLPFP 2020-2024, la dette est supposée augmenter à 16 185 millions d'euros, soit 27,4% du PIB. Comme dit dans le PLPFP 2020-2024, *« ces prévisions marquent [...] une rupture par rapport à la trajectoire établie dans le cadre de la LPFP de l'année dernière en raison des effets prononcés de la crise actuelle et de l'approche prudente retenue dans l'établissement des prévisions budgétaires. »*

Les besoins de financement de l'Etat ont évidemment augmenté suite aux mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire, ce qui a amené le Gouvernement à se doter d'une autorisation parlementaire extraordinaire, citée ci-avant, pour emprunter 3 milliards d'euros en 2020.

En 2021, selon les prévisions du projet de LPFP 2020-2024, la dette est supposée augmenter à un niveau de 18 898 millions d'euros, soit 29,4% du PIB.

La dette brute est estimée poursuivre une trajectoire ascendante à moyen terme. Au total, la dette publique est supposée s'élever à 24 318 millions d'euros, soit 32,9% du PIB, en 2024.

Sur la base des prévisions du PLPFP 2020-2024 et suite aux mesures prises dans la lutte contre la crise sanitaire, les administrations publiques ne respecteront plus le plafond de 30% du PIB, fixé par l'accord de coalition, à partir de l'année 2022, elles respecteront cependant le plafond de 60% du PIB, fixé par le Traité de Maastricht. Dans sa présentation de l'évolution de la dette publique brute, le Gouvernement fournit aussi 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) pour démontrer 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 et à 28,2 milliards d'euros en 2024, montants qui correspondent à 36,1% respectivement à 43,8% du PIB.

II. EVALUATION

1. INTRODUCTION

En application des missions qui lui sont 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 CNFP présente ci-après son « **Evaluation des Finances Publiques** » portant sur le projet de budget pour 2021 (« PB 2021 ») et le projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (« PLPFP 2020-2024 »).

Les PB 2021 et PLPFP 2020-2024 ont été déposés à la Chambre des députés le 14 octobre 2020 et devraient être votés en décembre de cette année. Dans la présente évaluation, les données du PB 2021 et du PLPFP 2020-2024 sont examinées conjointement avec les statistiques macroéconomiques et budgétaires issues de la comptabilité nationale telle que publiée par le STATEC début octobre et avec les analyses des principales institutions internationales.

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

Dans ce contexte, le CNFP prend note 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 (« UE ») sont effectivement, à l'heure actuelle, autorisés par la Commission européenne (« CE ») de dévier temporairement des règles budgétaires inscrites au pacte de stabilité et de croissance (« Pacte »). De même la lettre du Ministre des Finances adressée au Président du CNFP (cf. **annexe 2**) informe que « [...] la clause pour circonstances exceptionnelles prévue dans la législation nationale continuera également à rester en vigueur pour l'exercice budgétaire 2021, et jusqu'à nouvel ordre ».

La partie 2 de l'évaluation présente le cadre juridique sous-jacent au PB 2021 et la vérification des règles de gouvernance budgétaire nationales. Y seront notamment analysés le recours à la clause pour circonstances exceptionnelles et, dans ce contexte, les aspects relatifs à la conformité du solde structurel par rapport à l'objectif à moyen terme (« OMT »), respectivement à la trajectoire d'ajustement permettant son atteinte.

La partie 3 fournit une évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires qui sous-tendent le PLPFP 2020-2024 et ce tout en tenant compte du fait que les prévisions sont entourées d'une forte incertitude.

2. CADRE JURIDIQUE ET REGLES DE GOUVERNANCE BUDGETAIRE

Ce chapitre présente le cadre juridique du PB 2021 et du PLPFP 2020-2024, dans le cas très particulier de la crise sanitaire COVID-19, et notamment le **recours à la clause pour circonstances exceptionnelles** (cf. partie 2.1).

Les règles énoncées aux articles 2 à 4 de la loi du 12 juillet 2014, dont la surveillance incombe au CNFP, comportent une **règle de fond**, notamment le respect de l'OMT (cf. partie 2.2), ainsi que des **règles de forme** (cf. partie 2.3).

2.1. Clause pour circonstances exceptionnelles et trajectoire d'ajustement

■ Exercice 2021: Recours à la clause pour circonstances exceptionnelles

Après avoir activé le 20 mars 2020 la clause pour récession économique sévère (« general escape clause ») du Pacte de stabilité et de croissance (« Pacte »), permettant aux Etats membres de l'UE de dévier temporairement des règles budgétaires inscrites au Pacte, notamment en 2020, la CE a présenté le 17 septembre 2020 son document « Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable¹ ». Dans le cadre de cette stratégie, elle recommande aux Etats membres de continuer à fournir en 2021 un soutien budgétaire ciblé et temporaire à l'économie dans un contexte où la clause pour circonstances exceptionnelles reste activée.

La CE a envoyé en date du 19 septembre 2020 une lettre² aux Ministres des Finances des Etats membres les informant que la clause pour circonstances exceptionnelles demeurerait en vigueur et dans laquelle elle fournit des orientations supplémentaires pour la préparation des projets de budget pour 2021. Ceci permet aux Etats membres de continuer à dévier temporairement des règles budgétaires inscrites au Pacte.

Au niveau national, dans une lettre adressée par le Ministre des Finances au Président du CNFP en date du 9 octobre 2020 (cf. annexe 2), le Gouvernement luxembourgeois se réfère à la décision de la CE et 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 ».

Par conséquent, le Gouvernement n'est pas tenu de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») ni en 2020 ni en 2021 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.

La lettre précitée de la part de la CE indique également que « *depending on the development of the pandemic, emergency measures may need to be adjusted and combined with measures that improve the fundamentals of our economies, support the green and digital transition and have a positive impact on demand* »³.

¹ Commission européenne, « *Annual Sustainable Growth Strategy 2021* », 17 septembre 2020.

² Commission européenne, « *Commission guidance for Luxembourg on fiscal policy orientations for 2021* », 19 septembre 2020

³ Traduction libre : En fonction de l'évolution de la pandémie, des mesures d'urgence peuvent devoir être adaptées et combinées à des mesures qui améliorent les fondements de nos économies, soutiennent la transition verte et numérique et ont un impact positif sur la demande.

Le CNFP n'a pas d'observations à formuler au regard de l'utilisation de la clause pour circonstances exceptionnelles. Il renvoie à ce sujet à son analyse juridique faite lors de l'évaluation des finances publiques de juin 2020⁴.

■ Exercices 2022 à 2024 : Trajectoire d'ajustement

Le non-déclenchement du mécanisme de correction pour 2020 et 2021 en cas de non-respect, par le solde structurel, de l'OMT pendant ces années, ne dispense pas le Gouvernement de rétablir un solde structurel conforme à l'OMT ou de définir une trajectoire d'ajustement propre à permettre la réalisation de cet objectif. En effet, à cet égard, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (« TSCG ») plus précisément en ses paragraphes 1.e) et 2 de son article 3 auquel se réfère l'article 6, paragraphe 1, de la loi du 12 juillet 2014, dispose que :

- « Art.3, paragraphe 1. e) un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée. »
- « Art. 3, paragraphe 2. [...] Les parties contractantes mettent en place, au niveau national, le mécanisme de correction visé au paragraphe 1, point e), sur la base de principes communs proposés par la Commission européenne et concernant en particulier la nature, l'ampleur et le calendrier des mesures correctives à mettre en œuvre, y compris en cas de circonstances exceptionnelles. »

Suivant la réglementation UE, en cas de non prolongation de la clause pour circonstances exceptionnelles au-delà de 2021, une trajectoire d'ajustement⁵ du solde budgétaire structurel vers l'OMT devra être établie, trajectoire dont les modalités d'établissement ne sont toutefois précisées que de façon assez « mécanique » dans le « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact »⁶ (« Vade Mecum ») (cf **annexe 3**).

Le CNFP constate en particulier que la possibilité de définir un calendrier spécifique, ne répondant pas aux modalités assez mécaniques définies dans le Vade Mecum, calendrier tenant compte de la situation particulière post-crise, ne figure apparemment dans aucun texte européen pertinent. Le CNFP n'a comme seule information que l'existence de travaux de la CE réfléchissant aux modalités de retour vers la réglementation normale (trajectoire, mécanisme de correction encadré), suivant une déclaration faite par le Président de l'« DG ECFIN » de la CE pendant une réunion avec le « EU Network of Independent Fiscal Institutions ».

Il est clair que tant que la clause pour circonstances exceptionnelles est prolongée au-delà de 2021 et aussi longtemps qu'elle s'applique, une obligation clairement définie de respect de l'OMT ou de réalisation d'une trajectoire y convergeant rapidement, n'existe pas sur le plan européen. Mais quid à partir de l'année où la clause d'exception ne sera plus applicable ?

⁴ CNFP, « Evaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour 2020 », juin 2020.

⁵ Une trajectoire d'ajustement est définie comme un ajustement budgétaire annuel requis pour converger vers l'OMT.

⁶ CE, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact – 2019 », 2019.

L'European Fiscal Board (« EFP ») dans son rapport du 1^{er} juillet 2020⁷ demande de la part de la Commission européenne des clarifications sur les conditions d'établissement de la trajectoire d'ajustement d'ici jusqu'au printemps 2021 au plus tard.

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* ». L'article 6 de la même loi prévoit encore le mécanisme de correction applicable en cas de déviation des comptes annuels de l'OMT, hors circonstances exceptionnelles.

L'article 6, paragraphe 1 de la loi précitée dispose que « *si les comptes annuels du secteur des administrations publiques présentent un écart important par rapport à l'objectif à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement, et sauf dans les circonstances exceptionnelles visées à l'article 3, paragraphe 3 du traité [sur la stabilité, la coordination et la gouvernance], 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 déviation* ».

Aussi l'article 3 du texte du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2020 à 2024 dispose que « *les soldes nominaux et structurels de la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme évoluent comme suit au cours de la période 2022-2024* :

En % du PIB	2020	2021	2022	2023	2024
- Administration centrale.....	-8,6%	-3,6%	-3,3	-3,2%	-1,8%
- Administrations locales.....	-0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
- Administrations de sécurité sociale	1,5%	1,2%	1,2%	1,0%	0,9%
- Administrations publiques :					
- Solde nominal.....	-7,4%	-2,7%	-2,2%	-1,3%	-0,9%
- Solde structurel.....	-4,5%	-1,7%	-1,5%	-1,0%	-0,9%

». Le CNFP constate que les soldes structurels restent toutefois nettement négatifs et ne convergent guère en tendance vers l'OMT qui est fixé à +0,5% du PIB pour la période sous revue (cf. partie 2.2).

Le Gouvernement a ainsi décidé de ne pas proposer une trajectoire d'ajustement dans le cadre du PLPFP 2020-2024. Le commentaire de l'article 3 du PLPFP 2020-2024 précise en effet qu'« *en attendant les clarifications de la part de la Commission européenne sur l'application des règles budgétaires habituelles et tant que les conditions sont réunies pour invoquer la clause pour circonstances exceptionnelles, et, la trajectoire d'ajustement présentée au présent article reflète uniquement les tendances pluriannuelles découlant des plus récentes prévisions budgétaires* ».

⁷ European Fiscal Board, « *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021* », 1 juillet 2020.

Les soldes structurels prévus au PLPFP 2020-2024 pour les années 2022 à 2024 ne représentent pas une trajectoire d'ajustement et le Gouvernement a, comme exposé dans le commentaire d'article, décidé de ne pas proposer dans le cadre du PLPFP 2020-2024 une trajectoire d'ajustement permettant la convergence graduelle vers l'OMT.

En effet, selon le projet de LPFP 2020-2024, p.25*, « *la Commission [européenne] n'a pas proposé de calendrier pour la trajectoire d'ajustement* », le Gouvernement relevant à cet égard qu'« *actuellement, et jusqu'à nouvel ordre, la clause dérogatoire générale est en application* ».

Le CNFP en déduit ce qui suit :

Alors que la CE s'est prononcée 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 22^e 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 à ce moment-là que le rythme de convergence vers l'OMT devrait être défini ou bien qu'une nouvelle dérogation devrait être accordée au niveau européen.

Or, le terme « trajectoire » (et donc davantage encore le terme « trajectoire d'ajustement » visé par la loi du 12 juillet 2014) désigne une évolution par rapport à un repère donné⁸. L'article 3, paragraphe 1 de la loi du 12 juillet 2014 vise donc au sens littéral une évolution du solde structurel sur la période pluriannuelle couverte par la loi de programmation pluriannuelle, menant, en cas de non atteinte antérieure, à la réalisation de l'OMT.

Le CNFP relève toutefois à cet égard que l'ensemble du dispositif de la loi du 12 juillet 2014 a été établi pour assurer la conformité du Luxembourg avec les dispositions du TSCG et de la réglementation de l'UE, ce alors que le Luxembourg dispose par ailleurs de sa propre législation destinée à assurer une politique budgétaire saine⁹.

A défaut d'indications contraires, il s'ensuit de l'avis du CNFP que les dispositions de la loi du 12 juillet 2014 doivent être interprétées par référence aux dispositions applicables au niveau européen, y compris et, en particulier, l'article 3, paragraphe 1 et l'article 6. Au-delà reste le principe qu'une loi postérieure (et notamment la loi devant découler du projet de loi sous examen) peut déroger à une loi antérieure.

En conséquence et en résumé, le CNFP estime que le PLPFP 2020-2024 n'appelle pas d'objection d'un point de vue juridique concernant ni les soldes structurels nettement déficitaires de 2020 et de 2021, ni la trajectoire des années 2022-2024 n'atteignant guère l'OMT.

⁸ Définition suivant le Larousse : « Trajectoire : Courbe décrite par un point en mouvement, par rapport à un repère donné ».

⁹ Loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et les dispositions du Code de la sécurité sociale assurant l'équilibre des régimes de sécurité sociale notamment par la fixation de réserves minimales par régime.

2.2. Solde structurel et OMT

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, lequel se situe à +0,50% du PIB de 2020 à 2024 selon le projet de LPFP 2020-2024.

Le CNFP constate cependant que selon les dispositions du volet dit « préventif » du Pacte, l'OMT est actualisé tous les trois ans. La nouvelle actualisation sera effectuée en avril 2022 dans le programme de stabilité et de croissance pour les années à partir de 2023. Au niveau de l'UE, l'OMT pour les années 2023 et 2024 reste à être fixé. Les définitions du solde structurel et de l'OMT ainsi que le passage du solde nominal au solde structurel peuvent être consultés à l'annexe 4.

Dans le contexte du COVID-19 et du recours à la clause pour circonstances exceptionnelles pour les années 2020 et 2021, il est rappelé 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.

L'analyse de l'évolution du solde structurel permet de mettre en lumière l'ampleur de l'écart des prévisions budgétaires par rapport à l'OMT et ce, en particulier, en considération de la nécessité de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme, une des conditions de l'activation de la clause pour circonstances exceptionnelles.

Les soldes structurels calculés par la suite selon des méthodes différentes sont tous établis à partir de la méthode de calcul du PIB potentiel de la CE en utilisant une fonction de production Cobb-Douglas. De plus, elles prennent tous en compte la règle de l'écart de production convergeant vers zéro à la fin de la période de prévisions, hypothèse émise par la CE. Néanmoins, elles diffèrent sur deux points : la série temporelle du PIB réel et le montant du solde nominal des administrations publiques.

Le CNFP compare trois méthodes de calcul différentes du solde structurel : la méthode « PLPFP 2020-2024 », la méthode « CE » et la méthode « CNFP ».

➤ **Méthode « PLPFP 2020-2024 »**¹⁰:

Le PLPFP 2020-2024 prend en compte le PIB réel établi par la CE au printemps pour l'année 2019 avec la dynamique des taux de croissance établie par le STATEC (dans le PLPFP 2020-2024) pour les années à partir de 2020 inclus. Les chiffres de l'année 2019 correspondent aux prévisions de mai 2020 de la CE, soit les prévisions les plus récentes de la CE avant le dépôt du PLPFP 2020-2024. Pour les années 2020 à 2024, les taux de variation du PIB réel du scénario central du PB 2021 ont été appliqués.

De plus, il prend en compte le solde nominal des administrations publiques fixé dans le projet de LPFP 2020-2024.

¹⁰ Le CNFP note que l'écart de production donné dans l'annexe 7 du PLPFP 2020-2024 n'est pas calculé à partir des PIB réel et potentiel donnés dans cette même annexe (cf. annexe 4).

➤ **Méthode « CE » :**

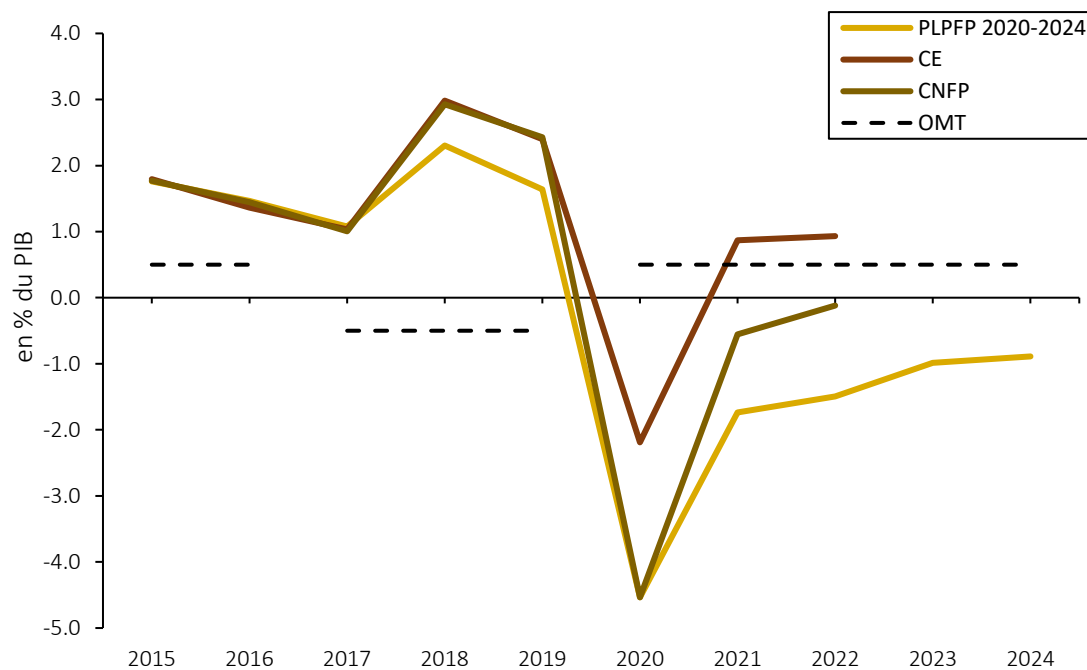
La CE publie deux fois par an – mai et novembre – un solde structurel en utilisant la base de données de l'Union européenne « AMECO ».¹¹

➤ **Méthode « CNFP » :**

La méthode « CNFP » utilise les PIB réels et potentiels et l'écart de production produit par la CE. Cependant, elle se distingue de la méthode CE du fait de la prise en compte du solde nominal du projet de LPFP 2020-2024.

Le graphique et le tableau suivants présentent le solde structurel par rapport à l'OMT.

Graphique 2.1 – Evolution du solde structurel des administrations publiques et OMT



¹¹ La base de données « AMECO » qui est mise à jour deux fois par an se trouve sur le site de la CE : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en.

Tableau 2.1 – Solde structurel et OMT

Solde structurel (en % du PIB)	2020	2021	2022	2023	2024
PLPFP 2020-2024 - calculé à partir des taux de croissance réels du PLPFP 2020-2024 et du solde nominal du PLPFP 2020- 2024	-4,5	-1,7	-1,5	-1,0	-0,9
CE - calculé à partir des taux de croissance de la CE et le solde nominal de la CE	-2,2	0,8	0,9	-	-
CNFP - calculé à partir des taux de croissance réels de la CE et du solde nominal du PLPFP 2020-2024	-4,5	-0,6	-0,1	-	-
OMT (en % du PIB)	+0,5	+0,5	+0,5	+0,5	+0,5
Clause pour circonstances exceptionnelles	Activée	Activée			

Sources : PLPFP 2020-2024, CE.

L'OMT est actuellement fixé à +0,5% du PIB selon le PLPFP 2020. Il est cependant actualisé tous les 3 ans : la prochaine actualisation sera faite en 2022 pour les années 2023-2025.

Bien que les constats pour 2020 à 2024 qui suivent ne soient pas définitifs, ils donnent néanmoins une indication sur la trajectoire du solde structurel par rapport à l'OMT dans le cas où les prévisions macroéconomiques et budgétaires sous-jacentes au projet de la LPFP 2020-2024 se réaliseraient.

A la lecture du tableau ci-avant, il convient de constater qu'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 ». Or, en raison du recours à la clause pour circonstances exceptionnelles, cette règle budgétaire n'est temporairement pas d'application et dès lors le non-respect de l'OMT n'aura pas de conséquences.

Pour les années 2022, 2023 et 2024, l'OMT (tel qu'indiqué par le PLPFP 2020-2024 à l'échelle nationale) continuerait a priori à ne pas être respecté. Et ainsi que montré sous la partie 2.1, les soldes structurels prévus par le PLPFP 2020-2024 pour les années 2022 à 2024 ne peuvent guère être considérés comme une trajectoire d'ajustement du solde structurel vers l'OMT fixé à +0,5% du PIB. En 2022 et même déjà en 2021 ainsi que le montre l'annexe 4, le solde structurel établi par la CE respecterait l'OMT de +0,5%, et ceci grâce à un écart de production estimé résolument plus négatif que celui du PLPFP 2020-2024 ainsi que grâce à un solde nominal estimé supérieur au solde établi dans le PLPFP 2020-2024 (respectivement – 1,3% en 2021 et -1,1% en 2022 contre -2,7% et -2,2% au PLPFP 2020-2024).

Alors que la publication par la CE de soldes structurels nettement plus favorables ne peut qu'être considérée comme un signe encourageant, force est d'autre part de considérer que les soldes fixés au PLPFP 2020-2024 sont ceux soumis à l'approbation du législateur et destinés à avoir force de loi. C'est donc l'évaluation de ces soldes qui incombe au CNFP.

2.3. Règle de forme

Dans son évaluation de novembre 2019, le CNFP avait déjà constaté le respect général des règles de forme et avait pris ainsi note d'une amélioration dans l'application de la loi du 12 juillet 2014.

Pour la bonne forme, ces règles sont rappelées dans un tableau à l'**annexe 5**, comme sont également évoquées les deux règles de forme qui restent à parfaire, à savoir :

1. « Art. 3 (4) *La LPFP est accompagné d'une annexe explicative présentant une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.* »
2. « Art. 3 (5) *La LPFP définit les orientations pluriannuelles des finances publiques qui comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale.* »

3. EVALUATION DES PREVISIONS MACROECONOMIQUES ET BUDGETAIRES

Le CNFP note d'emblée que le PLFP 2020-2024 entame son exposé des motifs avec la remarque que « *dans le présent contexte d'une crise d'une ampleur inédite, aucune projection ou extrapolation ne permet d'offrir une guidance fiable. En fonction de l'évolution de la pandémie, des choix politiques et des indications économiques, les chiffres avancés pour la période de 2022 à 2024 sont ainsi susceptibles de varier considérablement* ».

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 budgétaires des administrations publiques* ».

Ainsi, dans cette partie, le CNFP procède à une analyse des prévisions macroéconomiques (cf. **partie 3.1**) et budgétaires (cf. **partie 3.2**) sous-jacentes du PLPFP 2020-2024. Il les compare en outre aux prévisions établies dans le PSC 2020 (avril 2020) et à celles établies par différentes institutions internationales (CE et FMI). A cela s'ajoute dans la **partie 3.3** un examen de l'évolution de la dette publique brute.

3.1. Prévisions macroéconomiques sous-jacentes au PLPFP 2020-2024

3.1.1. Prévisions et hypothèses macroéconomiques pour le Luxembourg

Le scénario macroéconomique de base du STATEC présenté dans le cadre du PLPFP 2020-2024 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 du PSC 2020).

Le STATEC a publié ses prévisions en date du 18 septembre 2020 dans son document intitulé « Projections macroéconomiques à moyen terme, 2020-2024 »¹². Le scénario central du PB 2021 et du PLPFP 2020-2024 se base sur les chiffres établis dans ce document. Les projections macroéconomiques se basent sur des hypothèses qui ont été arrêtées au 31 août 2020. Les hypothèses internationales, qui sous-tendent les prévisions du Luxembourg, datent du 15 juillet 2020. De ce fait, 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.

¹² STATEC, « *Projections macroéconomiques à moyen terme, 2020-2024* », septembre 2020.

Tableau 3.1 – Scénario macroéconomique de base du PLPFP 2020-2024 et comparaison avec le PSC 2020

	2019		2020		2021		2022	2023	2024
	<i>PSC 2020</i>	LPFP 2020-2024	<i>PSC 2020</i>	LPFP 2020-2024	<i>PSC 2020</i>	LPFP 2020-2024	<i>LPFP 2020-2024</i>	<i>LPFP 2020-2024</i>	<i>LPFP 2020-2024</i>
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

Source : PLPFP 2020-2024 ; PSC 2020.

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. Le CNFP constate une cohérence en termes de taux de croissance du PIB réel pour le court terme dans le PSC 2020 et le PLPFP 2020-2024. L'incertitude croissante au sujet de la crise sanitaire se traduit en une légère diminution attendue du PIB réel de 16 millions d'euros en 2020 et de 33 millions d'euros en 2021 dans le PLPFP 2020-2024 par rapport au PSC 2020.

En termes du PIB nominal, le taux de variation est de -7,0% en 2020 dans le PLPFP 2020-2024 par rapport à -6,6% prévu dans le PSC 2020, suivi d'un rebond du PIB de 9,0% en 2021 dans le PLPFP 2020-2024 comparé à 9,3% dans le PSC 2020. Le CNFP note donc une quasi confirmation par le STATEC de ses prévisions d'avril (compte tenu de l'ampleur des incertitudes de projection à l'époque et actuelles), aboutissant à une légère diminution du PIB nominal d'environ 297 millions d'euros en 2020 (-0,5%) et de 515 millions d'euros en 2021 (-0,8%) dans le PLPFP 2020-2024 par rapport au PSC 2020.

En 2020, l'emploi total intérieur augmente de 1,2 point de % en 2020 dans le PLPFP 2020-2024 par rapport au PSC 2020. En lien avec cette hausse prévue de l'emploi, le taux de chômage diminue de 0,2 point de % dans le PLPFP 2020-2024 par rapport au PSC 2020. De même, le taux de croissance de l'emploi intérieur passe de 1,0% dans le PSC 2020 à 1,9% dans le PLPFP 2020-2024 en 2021, tandis que le taux de chômage passe de 7,2% dans le PSC 2020 à 7,1% dans le PLPFP 2020-2024. En général, selon le PLPFP 2020-2024, le taux de chômage passe de 5,4% en 2019 à 6,5% en 2020, avec une tendance à la hausse en 2021 avec un taux de 7,1%. Selon le STATEC, l'impact du COVID-19 sur le marché du travail est durable avec une perte structurelle de 0,9% en 2024 par rapport à un scénario sans crise¹³.

¹³ STATEC, « Projections macroéconomiques à moyen terme 2020-2024 », septembre 2020.

En ce qui concerne l'inflation au Luxembourg, le STATEC table sur un recul de celle-ci de 1,7% en 2019 à 0,9% en 2020, suivi d'une augmentation de 1,3% en 2021 selon le PLPFP 2020-2024. La baisse du taux d'inflation s'explique principalement par la contraction de la demande des consommateurs et des entreprises. La baisse du prix du pétrole, qui a chuté de 36% de 64 dollars le baril en 2019 à 41 dollars le baril en 2020, contribue également au recul de l'inflation.

La crise sanitaire exerce une influence dramatique sur l'environnement économique international. Suivant les indications du PLPFP 2020-2024, le PIB réel de la zone euro connaîtrait un décrochage de 7,9% en 2020, suivi d'un redressement de 6,1% en 2021. En 2020, la détérioration des perspectives économiques se traduit par une réduction de 2,8 points de % du PIB réel dans le PLPFP 2020-2024 par rapport au PSC 2020 (de -5,1% à -7,9%). Le PLPFP 2020-2024 indique une reprise économique plus marquée en 2021, soit 6,1% contre 4,5% dans le PSC 2020. Selon le PLPFP 2020-2024, le Luxembourg se compare favorablement à la tendance moyenne dans la zone euro du fait de la résilience relative du secteur financier et du rôle important que ce secteur joue dans l'économie du Luxembourg¹⁴.

Le Luxembourg est une économie ouverte et fortement engagée au niveau international, qui se traduit par des échanges de volumes élevés de biens et de services ainsi que par des flux financiers importants. En raison de la crise sanitaire, le taux de variation des exportations de biens et services passe de 1,4% en 2019 à -5,8% en 2020, tandis que le taux de variation des importations de biens et services passe de 1,7% en 2019 à -4,8% en 2020. Par conséquent, la variation du commerce extérieur passe de -0,1% en 2019 à -3,4% en 2020.

Au quatrième trimestre, tous les pays de l'UE, y compris le Luxembourg, sont témoins de flambées d'infections et sous l'influence d'une deuxième vague de la pandémie. La plupart des Etats membres ont d'ores et déjà adopté des restrictions nouvelles visant à contrôler la propagation du COVID-19 y compris un confinement régional, voire national¹⁵. A la date du 23 octobre 2020, le Gouvernement luxembourgeois a annoncé des nouvelles mesures de restrictions qui ont été votées le 29 octobre à la Chambre des députés.

Selon le rapport du STATEC¹⁶, les branches les plus impactées par le confinement de mars/avril étaient la construction, l'HoReCa, les transports et l'entreposage, l'industrie, qui constituent 20,1% de l'économie totale en termes de valeur ajoutée au Luxembourg. Pendant la pandémie du COVID-19, la confiance des investisseurs a constamment diminué. A long terme, la perte de confiance des investisseurs et des consommateurs peut également faire partie des facteurs de risque. Des répercussions négatives à long terme sur l'emploi et l'investissement privé pourraient conduire à un fléchissement du potentiel de production.

¹⁴ OCDE, « *Perspectives économiques de l'OCDE* », Juin 2020.

¹⁵ Ce sont la France, la République tchèque, l'Espagne, le Royaume des Pays-Bas, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, la Grèce, le Royaume-Uni, le Portugal, l'Autriche et la République d'Irlande.

¹⁶ STATEC, « *Crise Covid-19: quel impact sur l'activité ?* », avril 2020.

Par ailleurs, le COVID-19 a principalement affecté les performances des petites et moyennes entreprises (« PME »)¹⁷. Les PME contribuent largement en termes de valeur ajoutée et d'emploi dans l'économie marchande non financière, avec un poids de près de 39% et 42% respectivement¹⁹. En 2017, 98% des entreprises de l'économie marchande non financière occupent moins de 50 personnes²⁰. Le Gouvernement a pris diverses mesures pour apporter une aide financière aux PME confrontées à des difficultés financières²¹. La reprise de l'économie marchande non financière dépend également de la résilience des PME et du retour à une croissance durable.

En outre, selon le projet de plan budgétaire 2021, le revenu des ménages a été considérablement affecté en raison du COVID-19. Le taux de variation de la rémunération des salariés passe de 5,6% en 2019 à -4,0% en 2020. La baisse du revenu disponible affecte le pouvoir d'achat. Pendant cette période, la demande intérieure passe de 2,4% en 2019 à -2,6% en 2020 sous l'effet de l'effondrement de la consommation privée et de l'investissement des entreprises. La deuxième vague de COVID-19 et l'augmentation des cas d'infections pourraient réduire davantage encore l'offre de travail ainsi que la productivité du travail, qui est établie de façon purement mécanique à ce stade dans le PB 2021, passant de -1,2% en 2019 à -7,8% en 2020. Mais l'impact pourrait être durable, si la crise pesait sur la croissance potentielle (par exemple, moins d'investissements matériels et immatériels, moins de formations professionnelles continues des salariés et dirigeants). Ceci pourrait durablement peser sur les gains de productivité futurs.

Face à la résurgence de l'épidémie, la mise en place de mesures, comme la prolongation du congé pour raisons familiales, pourrait provoquer une diminution du nombre total d'heures travaillées au sein de l'économie.

Dans l'ensemble, le niveau d'incertitude qui entoure à la fois la conjoncture actuelle et les perspectives de l'économie nationale et mondiale ainsi que les nouvelles mesures restrictives votées le 29 octobre dernier auront un impact direct sur l'activité socio-économique et pourraient déprimer plus durablement la confiance des agents économiques, avec des niveaux d'emploi, d'investissements et de consommation plus bas. Les mesures budgétaires de soutien qui ont comme but principal de minimiser les éventuels dommages à long terme et de préserver le tissu économique pourraient dès lors connaître une augmentation significative. Pendant la crise, le numérique a joué un rôle essentiel dans l'atténuation des effets de la crise et la lutte contre la pandémie. Face aux défis sans précédents, la crise sanitaire signale également la nécessité de disposer d'infrastructures numériques plus performantes et accessibles pour tout le monde²².

¹⁷ LISER, « *Economic effects of Covid-19 in Luxembourg* », avril 2020.

¹⁸ Extrait de l'article 2 de l'annexe à la recommandation 2003/361/CE : « *La catégorie des micros, petites et moyennes entreprises (PME) est constituée des entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros.* »

¹⁹ CE, « SBA Fact Sheet Luxembourg », 2019.

²⁰ STATEC, « *Un portrait chiffré des entreprises au Luxembourg* », janvier 2020.

²¹ Par exemple, le 26 mars 2020, le Gouvernement a annoncé un nouveau programme de soutien de 8,8 milliards d'euros comprenant des prêts, des subventions salariales et un report d'impôt.

²² CE, « *Un nouveau rapport de la Commission montre l'importance de la résilience numérique en temps de crise* », communiqué de presse, juin 2020.

Comme les perspectives économiques s'appuient sur des facteurs multiples²³, le CNFP est d'avis que le projet de budget se base sur un scénario macroéconomique qui paraît optimiste pour l'année 2021 suite aux développements récents tant au Luxembourg (nombre d'infections et nouvelles mesures restrictives) qu'à l'étranger.

Dans l'annexe 9 du PLPFP 2020-2024, deux scénarii alternatifs du STATEC ont été présentés : un scénario favorable caractérisé par les progrès scientifiques et médicaux et la reprise rapide de l'économie ; et un scénario défavorable caractérisé par une deuxième vague d'infections et de nouvelles mesures restrictives.

Le CNFP souligne le fait que les deux scénarii alternatifs élaborés par le STATEC dans sa publication de septembre 2020²⁴ ont été pris en considération dans l'exposé des motifs du PB 2021.

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 en comparaison avec le scénario central 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.

Tableau 3.2 – Scénario central et défavorable

	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

Source : PLPFP 2020-2024

*SC1 = scénario défavorable.

Le scénario défavorable, établi par le STATEC, repose sur un taux de croissance réel de la zone euro qui s'écartera du scénario central de -10 points de % (de 6,1 à -3,9). La récession profonde continuerait en 2021 pour être suivie d'un rebond du PIB réel de 5,6% en 2022.

Ainsi, en cas de deuxième vague et de nouveau confinement, tant le PIB réel que le PIB nominal continueraient à fléchir légèrement au Luxembourg en 2021 au lieu du rebond significatif prévu dans le scénario central. Le rebond économique serait retardé jusqu'en 2022 et resterait en retrait par rapport au scénario central.

Le taux de croissance réel dans le scénario défavorable resterait inférieur au scénario central jusqu'en 2023, reflétant ainsi des impacts durables et des dégâts structurels importants.

²³ Les facteurs sont, entre autres, le succès de freiner efficacement la propagation du virus ; la percée scientifique dans la découverte des vaccins et des traitements médicaux ; la durée et le degré des effets sur les ménages et les entreprises ; l'impact durable de la crise sur la structure sous-jacente de l'économie.

²⁴ STATEC, « *Projections macroéconomiques à moyen terme, 2020-2024* », septembre 2020.

En dépit d'une résilience relative du marché du travail à court terme, des répercussions négatives sur l'emploi pourraient émerger à moyen ou à long terme. Le taux de chômage resterait supérieur à celui du scénario central tandis que l'emploi intérieur resterait inférieur à celui du scénario central jusqu'à la fin de la période de projection.

Dans le scénario défavorable, 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, comme l'HoReCa, l'événementiel, les activités de transports et de voyages. La crise prolongée pourrait également aggraver le risque de faillites et de destructions d'emplois qui toucheraient également le secteur financier. Notamment, les PME qui contribuent substantiellement à la croissance nationale pourraient souffrir davantage dans le scénario défavorable. L'épargne des ménages devrait repartir à la hausse et, en conséquence, la demande intérieure reculerait progressivement. En outre, la faiblesse de la demande mondiale ralentirait la croissance du commerce extérieur. En général, dans le scénario défavorable, des 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 ce chapitre en disant que selon lui 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 répercuter sur les perspectives budgétaires.

3.1.2. Comparaison des prévisions avec celles des institutions internationales

Dans le tableau suivant, les prévisions de la croissance réelle de la zone euro ainsi que celle du Luxembourg dans le cadre du PLPFP 2020-2024 sont comparées à celles des institutions internationales.

Tableau 3.3 – Prévisions macroéconomiques en comparaison

	Croissance réelle de la zone euro (en %)					Croissance réelle du Luxembourg (en %)				
	2020	2021	2022	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024
PLPFP 2020-2024 (14 oct. 2020)	-7,9	6,1	3,2	1,9	1,4	-6,0	7,0	4,1	3,5	2,7
FMI (13 oct. 2020) ²⁵	-8,3	5,2	3,1	2,2	1,7	-5,8	5,9	3,8	3,1	2,5
CE (5 nov. 2020) ²⁶	-7,8	4,2	3,0	-	-	-4,5	3,9	2,7	-	-

Source : FMI ; CE ; PLPFP 2020-2024.

Selon la Banque mondiale, la crise du COVID-19 plonge l'économie mondiale dans la pire récession depuis la Seconde Guerre mondiale²⁷. L'économie mondiale diminuerait de 5,2% en 2020, la demande et l'offre intérieures, le commerce et les finances étant gravement perturbés. Les revenus par habitant devraient baisser dans toutes les régions. Les perspectives sont fortement incertaines d'autant plus qu'il y a un risque d'une pandémie plus prolongée, de

²⁵ FMI, « *World Economic Outlook Database* », avril 2020.

²⁶ CE, « *European Economic Forecast – Autumn 2020* », novembre 2020

²⁷ World Bank, « *Global Economic Prospects* », juin 2020.

bouleversements financiers, de perte d'investissement et de capital humain, de recul du commerce mondial et des chaînes d'approvisionnement.

Pour la zone euro, le FMI prévoit une croissance de 0,4 point de % en-dessous de celle du STATEC pour 2020, et de 0,9 point de % en-dessous pour 2021. Pour le moyen terme, les prévisions du FMI sont cohérentes par rapport à celles du STATEC avec une différence d'environ +0,3 point de % seulement.

Pour le Luxembourg, le STATEC fournit les estimations les plus pessimistes en 2020, -6,0% contre -5,8% pour le FMI et -4,5% pour la CE. A partir de 2021, les institutions internationales indiquent des prévisions moins optimistes. Par exemple, le FMI prévoit une croissance de 1,1 point de % en-dessous de celle du STATEC pour 2021 et environ 0,3 point de % en-dessous pour le moyen terme. La CE prévoit une croissance de 3,1 points de % en-dessous de celle du STATEC pour 2021 et 1,4 point de % en-dessous pour 2022.

Malgré le contexte particulier et voire plus volatils, les différentes prévisions macroéconomiques – PLPFP 2020-2024, CE et FMI – sont proches les unes des autres.

3.2. Prévisions budgétaires à la base du projet de LPFP 2020-2024

Selon le projet de budget pour 2021, les prévisions budgétaires seraient « *largement tributaires d'hypothèses très prudentes qui sont admises dans l'élaboration des chiffres et reposent sur une ferme volonté de maintenir une approche prévoyante dans l'estimation des recettes et dépenses publiques, en raison des nombreuses incertitudes entourant la crise actuelle et future.* »

En raison des incertitudes et notamment de la palette d'incidences de la crise sanitaire sur les principaux agrégats macroéconomiques (et, partant, sur le budget des administrations publiques), le CNFP note avec satisfaction qu'il a été tenu compte de sa recommandation faite dans l'évaluation des finances publiques en juin 2020²⁸ et que le projet de LPFP 2020-2024 a procédé à une analyse de sensibilité simulant les effets de la crise sanitaire selon trois différents scénarii. Le Gouvernement a complété l'analyse du STATEC en quantifiant l'incidence des scénarii macroéconomiques sur les finances publiques. Le CNFP note que le Gouvernement a également fourni le calcul du solde structurel des différents scénarii alternatifs, recommandation faite par le CNFP dans son évaluation des finances publiques de mars 2019²⁹.

Dans les lignes qui suivent, le CNFP procède à l'analyse des prévisions budgétaires sous-jacentes au PLPFP 2020-2024 et les compare à celles établies par différentes institutions internationales (CE, FMI). A cela s'ajoute une analyse des trois sous-secteurs des administrations publiques. Ce faisant, le CNFP ne manquera pas de se référer de temps à autre à ses conclusions en matière de prévisions macroéconomiques.

²⁸ CNFP, « *Evaluation des finances publiques à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour 2020* », juin 2020.

²⁹ CNFP, « *Evaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget de l'année 2019 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période de 2018 à 2022* », mars 2019.

3.2.1. Solde nominal, recettes et dépenses 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 PLPFP 2020-2024 :

Tableau 4.1 – 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

Sources : STATEC ; PLPFP 2020-2024.

Selon les chiffres du PLPFP 2020-2024, le solde nominal des administrations publiques 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. 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. En 2021, les recettes sont supposées revenir à une progression d'avant-crise avec une croissance de 6,9% et faisant ainsi plus que contrebalancer la baisse de 5,5% de l'année 2020. Du côté des dépenses publiques, l'on note une hausse de 16,4% en 2020, suivi d'un recul de 2,5% en 2021.

Par rapport à la dernière actualisation du PSC³⁰ fin avril 2020, il en résulte une amélioration du solde nominal de respectivement 0,6 et 0,2 milliard d'euros en 2020 et 2021, suite notamment à une révision vers le haut des recettes de respectivement 0,6 en 2020 et de 0,4 milliard d'euros en 2021, cette révision étant en partie absorbée par une augmentation des dépenses de 0,2 milliard d'euros (cf. partie 3.2.2.)

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.

En ce qui concerne la trajectoire du solde nominal et structurel, déjà commentée dans la partie 2.1, les observations complémentaires ci-après peuvent être faites :

a) L'amélioration progressive du solde entre 2021 et 2024 résulte d'un surcroît de croissance des recettes par rapport à celle des dépenses de 1,4% de 2022 à 2024 (progression annuelle moyenne des recettes de 5,3% et des dépenses de 3,9%, avec une croissance du PIB nominal de 4,7%) ; pour l'année 2024, cet écart est réduit à 1,0%.

³⁰ Ministère des Finances, « 21^{ème} actualisation du programme de stabilité et de croissance pour 2020 », avril 2020

b) Néanmoins, compte tenu de la situation de départ – le solde prévu pour 2021 –, et en dépit de l'évolution économique plutôt favorable escomptée, le solde de 2024 (nominal et structurel) s'établit à -0,9% du PIB. Il reste donc un écart par rapport à l'OMT fixé par le PLPFP 2020-2024 de 1,4% du PIB (soit 1,1 milliard d'euros).

c) Pour combler cet écart au cours des deux années à venir, il faut que les recettes continuent à croître plus rapidement que les dépenses, surcroît de progression des recettes pouvant être évalué sur base du solde, des dépenses et des recettes prévus au PLPFP 2020-2024 pour l'année 2024 de 1,6% (par exemple une croissance moyenne annuelle des dépenses maintenue à 4,3% en 2025/2026 avec une croissance des recettes augmentée à 5,9% soit une amélioration annuelle du solde de 0,55 milliard d'euros par an contre 0,35 milliard d'euros en moyenne prévue entre 2021 et 2024)

d) Le CNFP a relevé dans le passé que les prévisions budgétaires pluriannuelles ont souvent été basées sur un ralentissement des dépenses publiques en fin de période (ce qui a eu pour corollaire une révision régulière de ces dépenses vers le haut au cours des LPFP successives - cf. évaluation des finances publiques de novembre 2019, p.29).

Au niveau des recettes en revanche, une dynamique inverse était visible, c'est-à-dire que l'évolution des recettes était en hausse en fin de période. Mais ceci est interpellant dans le contexte actuel où une réévaluation future des recettes au-delà des prévisions actuelles déjà supérieures à la croissance du PIB supposée (5,3% en moyenne 2022-2024 contre 4,7% pour le PIB) est beaucoup moins escomptable et où une retenue future aussi prononcée au niveau des dépenses paraît risquée au vu des contraintes économiques et sociales vraisemblablement plutôt croissantes que décroissantes.

e) N'ignorant pas que, notamment les dépenses d'investissement se sont régulièrement avérées être surestimées et que l'OMT minimal applicable pour la période 2023 - 2025 reste à être fixé par la CE, enfin que le Gouvernement a indiqué dans le commentaire d'article fixant la trajectoire des soldes que *«la trajectoire d'ajustement présentée au présent article reflète uniquement les tendances pluriannuelles découlant des plus récentes prévisions budgétaires »*, le CNFP n'entend pas, au vu des incertitudes actuelles, tirer de conclusions définitives quant à la trajectoire du solde prévue.

Simplement, il convient d'en connaître les implications chiffrées, alors même que son inscription dans une loi représente une autorisation de l'exécuter comme prévu, et notamment d'en poser les jalons pendant l'exercice 2021.

f) Au-delà, le CNFP ne peut que réitérer sa remarque formulée dans la partie 2.1, à savoir que « sauf prorogation à l'exercice budgétaire 2022 de la clause pour circonstances exceptionnelles, il serait normal que la prochaine LPFP couvrant la période 2021-2025 (et déjà l'actualisation du PSC à transmettre fin avril 2021) fixe de nouveau une trajectoire d'ajustement vers l'OMT tel que défini ou prévisible pour ces années en tenant compte évidemment des lignes directrices de la CE pour le PSC, et ce donc en révisant notamment les prévisions budgétaires établies dans le PLPFP sous examen.

Comme relevé dans la partie 2.1, les lignes directrices de la part de la CE³¹ adressées au Luxembourg indiquent que le projet de budget devrait, à côté des mesures contre la crise sanitaire, également intégrer des mesures qui facilitent la transition verte et numérique. Dans ce cadre, il faut noter que le seul impact financier nouveau présenté dans le PB 2021 sont les dépenses du plan national intégré en matière d'énergie et de climat (« PNEC ») sur la période 2020-2024. Selon le PB 2021, une taxe CO2, qui a été prévue dans le PNEC, ainsi qu'une taxation réduite en matière de taxe d'abonnement pour favoriser les investissements dans des activités durables seront introduites pour l'année 2021. Les autres accents politiques au niveau de la transition verte et de la digitalisation dans le PB 2021 sont plutôt de nature descriptive.

A signaler concernant la digitalisation, la première mesure de politique dite « changée » indiquée (moyenne de 10 millions d'euros de 2021 à 2024) concerne – en partie – des frais d'experts notamment dans le cadre de la digitalisation ; la dotation du C.T.I.E. a été augmentée en moyenne par an de 15 millions d'euros par rapport à la LPFP 2019-2023 pour les années 2021-2023.

Tableau 4.2 – Solde nominal des administrations publiques selon le PLPFP 2020-2024, la CE et le FMI

Solde nominal des administrations publiques du Luxembourg(en % du PIB)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
PLPFP 2020-2024	2,4	-7,4	-2,7	-2,2	-1,3	-0,9
CE	2,4	-5,1	-1,3	-1,1	-	-
FMI	2,1	-7,0	-1,7	-1,2	-0,3	-0,1-

Sources : PLPFP 2020-2024 ; CE ; FMI.

Comme il ressort du tableau 4.2 ci-avant³², il convient de relever que les projections budgétaires du FMI et de la CE sont moins défavorables que celles présentées dans le projet de LPFP 2020-2024. En effet, dans son « *Autumn 2020 Economic Forecast* »³³ du 5 novembre 2020, la CE prévoit un solde nominal des administrations publiques du Luxembourg de -1,3% du PIB en 2021 et de -1,1% en 2022. Quant au FMI, il prévoit, dans son « *World Economic Outlook Database* »³⁴ du 7 octobre 2020, un solde nominal de -1,7% du PIB en 2021 et de -1,2% du PIB en 2022.

Par la suite, le CNFP procède à une analyse des recettes et des dépenses publiques des administrations publiques.

³¹ Commission européenne, « *Commission guidance for Luxembourg on fiscal policy orientations for 2021* », 19 septembre 2020.

³² Et comme mentionné déjà à la partie 2.2 pour ce qui est de la CE.

³³ Commission européenne, « *Autumn 2020 Economic Forecast* », novembre 2020 :

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2020-economic-forecast_en.

³⁴ FMI, « *World Economic Outlook Database* », 7 octobre 2020 :

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>.

Recettes des administrations publiques

Tableau 4.3 – Recettes des administrations publiques

RECETTES PUBLIQUES	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variation annuelle 2020	Variation annuelle 2021	Variation annuelle 2022	Variation annuelle 2023	Variation annuelle 2024
	en millions d'euros						Taux de variation (en %)				
Production marchande	607	598	630	659	685	716	-1,6	5,4	4,6	3,9	4,6
Production pour usage final propre	279	345	330	350	370	390	23,8	-4,4	6,1	5,7	5,4
Paievements au titre de l'autre production non marchande	975	944	971	1 012	1 057	1 068	-3,2	2,9	4,2	4,5	1,0
Impôts sur la production et les importations	7 229	6 694	7 434	7 890	8 309	8 711	-7,4	11,1	6,1	5,3	4,8
Revenus de la propriété	775	579	779	801	824	845	-25,2	34,4	2,9	2,9	2,5
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	10 511	9 357	9 909	10 595	11 364	12 007	-11,0	5,9	6,9	7,3	5,7
Cotisations sociales	7 716	7 999	8 278	8 642	8 981	9 388	3,7	3,5	4,4	3,9	4,5
Autres transferts courants	101	164	196	160	165	167	62,4	19,6	-18,3	2,9	1,1
Transferts en capital à recevoir	152	120	134	136	136	138	-21,3	12,0	1,8	-0,1	1,1
Total des recettes publiques	28 353	26 806	28 659	30 245	31 891	33 429	-5,5	6,9	5,5	5,4	4,8

Source : PLFP 2020-2024.

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'économie³⁵, une perte respectivement un report de 4,55 milliards d'euros est prévue à cause de reports de paiement ainsi que d'annulations des avances en matière d'impôt. Il ressort des informations fournies du Ministre des Finances que les recettes qui n'ont pas pu être encaissées jusqu'au 16 octobre 2020 sont de quelque 605 millions d'euros, soit 1% du PIB.

En considérant la situation des recettes courantes de l'Etat, la variation par rapport à la période correspondante de l'année 2019 a atteint son maximum à -12,3% en juin. Depuis lors le taux de variation négatif se réduit progressivement. Les derniers chiffres disponibles sont ceux de septembre où le taux de variation s'élève à -7,3%.

Au vu de ces chiffres, on peut également en tirer que le compte prévisionnel des recettes prévu au PB 2021 est susceptible, le cas échéant, d'être sous-estimé. En effet, la différence de plusieurs recettes courantes du compte prévisionnel avec celles de fin septembre aboutit à des recettes nettement moindres au 4^{ième} trimestre qu'au 3^{ième}. On peut citer l'impôt retenu sur les salaires et traitements qui est estimé dans le compte prévisionnel à environ 4 200 millions d'euros. Il a contribué pour l'année 2020 pour les 3 premiers trimestres à 3 267 millions d'euros de recettes ; de ceci résulte que la recette du 4^{ième} trimestre est estimée à 933 millions d'euros, soit 83 millions d'euros de moins que la recette du 3^{ième} trimestre, et ce, alors qu'en 2019, la recette du 4^{ième} trimestre dépassait de quelque 150 millions d'euros celle du 3^{ième}.

³⁵ C'est le premier paquet de mesures établi par le Gouvernement contre la lutte de la pandémie en avril 2020.

En 2021, les recettes publiques connaîtraient une progression de 6,9%. Le PLPFP 2020-2024 retient en effet des taux de croissance élevés pour les deux sous-catégories majeures, telles que les impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc. (+5,9%), les impôts sur la production et les importations (+11,1%); au point de parvenir de nouveau à un ordre de grandeur absolu total d'avant-crise. En raison de l'absence de détails sur l'échéancier des reports de paiement, aucune indication ne permet de voir si le PLPFP 2020-2024 prévoit que ces reports seront comptabilisés en partie encore en 2021. L'ampleur des taux de croissance doit être relativisée si les recettes en 2020 seront plus fortes que prévues dans le compte prévisionnel.

A moyen terme, le PLPFP 2020-2024 prévoit par rapport à la progression élevée prévue pour 2021 – compensant en partie la forte baisse en 2020 – un ralentissement graduel du taux de croissance des recettes publiques, avec un taux de croissance moyen de +5,3% sur la période 2022-2024. Il faut noter que, tout comme 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 (cf. **annexe 6**).

Dépenses des administrations publiques

Tableau 4.4 – Dépenses des administrations publiques

DEPENSES PUBLIQUES	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variation annuelle 2020	Variation annuelle 2021	Variation annuelle 2022	Variation annuelle 2023	Variation annuelle 2024
	en millions d'euros						taux de variation (en %)				
Consommation intermédiaire	2 622	3 079	2 941	3 033	3 111	3 191	17,5	-4,5	3,1	2,6	2,6
Formation de capital (Investissement direct)	2 564	3 488	2 983	3 380	3 480	3 649	36,0	-14,5	13,3	3,0	4,9
Rémunération des salariés	6 321	6 854	7 198	7 505	7 810	8 178	8,4	5,0	4,3	4,1	4,7
Autres impôts sur la production	1	2	1	1	1	1	-	-	-	-	-
Subventions à payer	731	836	867	857	857	833	14,4	3,7	-1,2	0,0	-2,7
Revenus de la propriété	187	140	110	111	90	56	-25,1	-21,5	0,6	-18,5	-38,5
Impôts courants sur le revenu	3	1	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Prestations sociales en espèces	9 533	11 312	10 763	10 977	11 423	11 943	18,7	-4,9	2,0	4,1	4,6
Prestations sociales en nature	2 005	2 133	2 290	2 409	2 521	2 666	6,3	7,4	5,2	4,7	5,7
Autres transferts courants	2 190	2 372	2 523	2 614	2 637	2 669	8,3	6,4	3,6	0,9	1,2
Transferts en capital à payer (Investissement indirect)	568	934	712	813	890	876	64,6	-23,8	14,2	9,4	-1,5
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	86	51	25	3	3	22	-	-	-	-	-
Total des dépenses publiques	26 811	31 203	30 413	31 703	32 823	34 083	+16,4	-2,5	+4,2	+3,5	+3,8

Source : PLPFP 2020-2024.

Quant aux dépenses publiques, elles diminuent de 2,5% **en 2021** à la suite d'une forte croissance en 2020 (effet de base). En considérant les montants absolus, les dépenses évoluent sur une trajectoire fortement ascendante en passant de 26 811 millions d'euros en 2019 à 30 413 millions d'euros en 2021, soit une augmentation annuelle moyenne de 4,9%. Sur la période 2022-2024, le PLPFP 2020-2024 prévoit une croissance annuelle moyenne de 3,9%.

Une simulation analytique de différentes catégories de dépenses est faite dans **l'annexe 7** en comparant les données de la LPFP 2019-2023 à celles du PLPFP 2020-2024. Ainsi, le CNFP analyse au niveau de l'administration centrale l'augmentation de la consommation intermédiaire en prenant en compte la réévaluation vers le bas entre les deux lois de programmation financière pluriannuelle de l'évolution de l'indice des prix à la consommation nationale (« IPCN ») et également dans la même optique les rémunérations des salariés en appliquant le nombre d'indice (« NI ») réévalué vers le bas par rapport à la LPFP 2019-2023. Cette dernière comparaison est également faite au niveau des administrations locales.

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'euros³⁶, 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.

Afin de pouvoir évaluer l'exécution effective des deux paquets de mesures, le CNFP a envoyé une lettre en date du 21 octobre au Ministère des Finances dans laquelle il a demandé une liste d'informations et de données. Cette

³⁶ Le chiffre inclut également les reports de paiement en matière d'impôt (côté des recettes) ainsi que les garanties.

demande a reçu de réponse de la part du Ministère qu'en date du 11 novembre 2020, un délai trop court pour une analyse circonstanciée de l'exécution des deux paquets. Il en ressort que le CNFP n'a pas pu analyser les dépenses réellement effectuées dans le cadre des deux paquets de mesures. Le tableau ci-dessous, qui est basé sur des données établies par les Ministères de l'Economie (publiées le 21 octobre 2020) et des Finances (envoyées au CNFP le 11 novembre 2020), montre que, pour certaines des mesures, les dépenses réelles jusqu'à ce jour sont moins élevées que les montants annoncés. Ainsi par exemple, le coût de la mesure en matière de chômage partiel pour cas de force majeure a été estimé à 989 millions d'euros, alors qu'à la date du 19 octobre, le montant de 852 millions d'euros a été avancé aux entreprises. Cependant, l'ADEM a établi un décompte sur base des déclarations fournies par les entreprises et a calculé qu'un total de 407 millions d'euros serait à rembourser, d'où une dépense d'environ 445 millions d'euros. En date du 19 octobre, quelque 306 millions d'euros ont d'ores et déjà été remboursés par les entreprises.

Tableau 4.5 – Extrait des mesures avec leur impact budgétaire en 2020 – Etat au 19 octobre 2020

	Annoncé		Dépenses réelles (19 oct. 2020)
	En millions d'euros	En % du PIB	En millions d'euros
Indemnité d'urgence de 2 500 EUR pour indépendants	250	0,4	100
Aide financière complémentaire non remboursable de 5 000 EUR			
Aide financière non remboursable de 12 500			
Aide financière non remboursable de 5 000			
Aide en faveur du commerce de détail en magasin	50	0,1	
Chômage partiel pour cas de force majeure de mars à juin 2020	989	1,7	445
Dépenses en matière de gestion de crise sanitaire	194	0,3	160
Avance remboursable d'un montant max. de 800 000 EUR	400	0,7	136
Indemnités pécuniaires de maladie	106	0,2	130
Congé pour raisons familiales extraordinaire	226	0,7	230
Congé pour soutien familial	Pas indiqué	-	
Aides pour stimuler les investissements dans l'ère du COVID-19	30	0,1	4
Total	2 245	3,8	1 206

Sources : Ministère de l'Economie ; Ministère des Finances.

Il ressort que les moyens alloués aux mesures reprises au tableau 4.5 n'ont pas été utilisés en totalité jusqu'au 19 octobre 2020. Même au cas où les moyens alloués aux mesures autres que celles reprises au tableau ci-avant seraient utilisés dans leur totalité, la non-utilisation du montant total des différentes aides disponibles devrait avoir, au moins à court terme, un effet positif sur le solde nominal des administrations publiques grâce à un impact budgétaire moindre de ces mesures.

Comme la CE a décidé à la date du 13 octobre 2020 d'étendre le « Temporary Framework »³⁷ jusqu'en juin 2021, des aides d'Etat supplémentaires (soit nouvelles, soit reconduites) pourraient être accordées. Comme il ressort de la

³⁷ La CE a adopté un cadre temporaire pour permettre aux Etats membres d'utiliser toute flexibilité prévue par les règles en matière d'aides d'Etat pour soutenir l'économie dans le contexte de l'épidémie de COVID-19. Avec de nombreuses autres mesures de soutien qui peuvent être utilisées par les Etats membres dans le cadre des règles existantes en matière d'aides d'Etat, le cadre temporaire permet aux Etats membres de garantir que des liquidités suffisantes restent disponibles pour les entreprises et de préserver la continuité de l'activité économique pendant et après la crise sanitaire.

réponse du Ministre des Finances, le Gouvernement est en train d'analyser cette décision et décidera le moment venu d'une éventuelle prolongation de certaines aides. Des amendements pourraient ainsi être apportés au PB2021 dans le cadre de la procédure législative.

Au niveau des investissements 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. En termes de % du PIB, cela correspond à des taux de 7,5% en 2020, 5,7% en 2021 et à moyen terme, le niveau d'investissement évolue autour de 6,2% du PIB. 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; la demande du CNFP d'obtenir une communication du montant afférent comptabilisé sur cet exercice n'a toutefois pas reçu de réponse avant la finalisation de la présente évaluation.

Tableau 4.6 – Investissements directs et indirects des administrations publiques

Investissements des administrations publiques	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en millions d'euros	3 132	4 423	3 695	4 193	4 370	4 525
taux de variation en termes nominaux (en %)	+6,6	+41,2	-16,5	+13,5	+4,2	+3,6
en termes de % du PIB	4,9	7,5	5,7	6,2	6,2	6,1

Source : PLPFP 2020-2024.

Déduction faite de l'avion militaire, l'investissement s'élève en 2020 à quelque 4,22 milliards d'euros, ce qui ne modifie pas fondamentalement la trajectoire fortement ascendante des dépenses d'investissement.

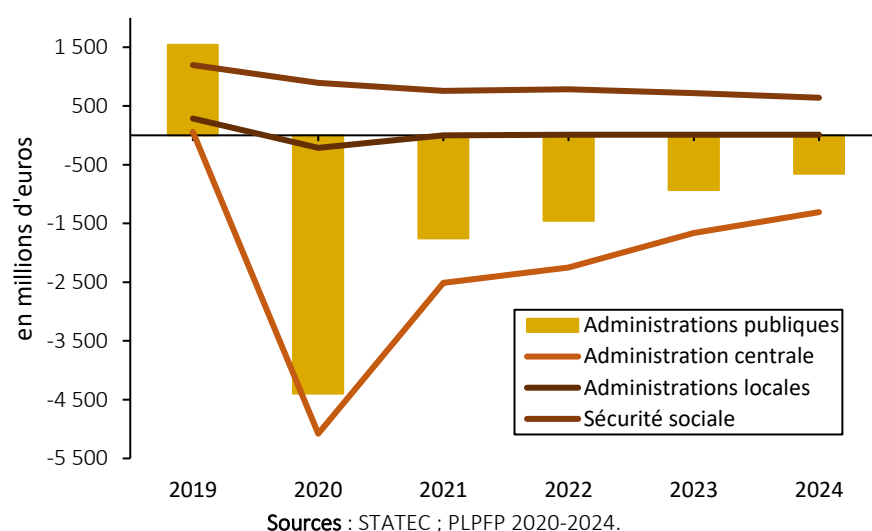
3.2.2. Solde nominal des sous-secteurs des administrations publiques

Suite à la crise sanitaire et à une détérioration des comptes des trois sous-secteurs – administration centrale, administrations locales et sécurité sociale –, le solde nominal des administrations publiques sera négatif sur toute la période sous revue.

Tableau 4.7 – 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 4.1 – Evolution du solde budgétaire 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 sont également supposés connaître une détérioration en 2020.

Comme relevé dans la partie 3.1 de l'analyse macroéconomique, le scénario macroéconomique sur lequel les chiffres budgétaires se basent risque d'être trop optimiste pour 2021 suite notamment à la dégradation récente de la situation sanitaire. L'analyse de sensibilité effectuée par le Gouvernement quantifie également l'incidence des scénarii macroéconomiques sur les finances publiques. 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-dessous.

Tableau 4.8 – Impact du scénario défavorable sur les finances publiques

	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

Source : PLPFP 2020-2024.

* SC1 = scénario défavorable.

Alors que selon le scénario central du PLPFP 2020-2024, le solde nominal des administrations publiques respecterait sur toute la période la règle budgétaire complémentaire de base du Traité de Maastricht (déficit public inférieur à 3% du PIB), tel ne serait plus le cas dans le scénario défavorable.

Administration centrale

En 2020, le solde de l'administration centrale se détériorera et atteindra à un déficit de 5 000 millions 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.

Par rapport au PSC publié en avril, la situation de l'administration centrale se dégrade de près de 150 millions d'euros en 2020 et de 352 millions d'euros en 2021.

Pour 2020, cela s'explique essentiellement par la prise en charge par l'Etat, faisant l'objet d'un projet de loi récemment déposé, du surcoût de 386 millions d'euros découlant pour la Caisse nationale de Santé (« CNS ») des mesures prises au printemps en matière de congé de maladie (transfert de la Mutualité des employeurs à la CNS), et de congé pour raisons familiales.

Tableau 4.9 – Investissements directs et indirects de l'administration centrale

Investissements de l'Administration centrale	2019	2020	2021	2022	2023	2024
en millions d'euros	2 288	3 471	2 755	3 193	3 267	3 324
taux de variation en termes nominaux (en %)	+6,5	+51,7	-20,6	+15,9	+2,3	+1,7
en termes de % du PIB	3,6	5,9	4,3	4,7	4,6	4,5

Source : PLPFP 2020-2024.

Au niveau des investissements directs et indirects, leur taux de variation est de +51,7% en 2020 et de -20,6% en 2021 (évolution de nouveau – partiellement - marquée par la comptabilisation en 2020 dans le système SEC du coût de 200 millions d'euros relatifs à l'avion militaire).

Les investissements directs correspondent par nature à des dépenses importantes dont la planification et la réalisation s'échelonnent sur plusieurs années (d'où leur financement fréquent à travers les fonds spéciaux et non directement à charge des crédits budgétaires). Au vu de ce fait, l'accroissement, en situation budgétaire plus tendue, des dépenses afférentes dans le PLPFP 2020-2024 par rapport à la LPFP votée en décembre 2019 dans une perspective économique favorable, interpelle. Ainsi en 2023, les investissements et les transferts augmenteraient de quelque 200 millions d'euros (de près de 150 millions d'euros sans les mesures nouvelles indiquées). Une telle augmentation mériterait certainement d'être analysée plus en détail quant à l'économicité des dépenses prévues, leur réalisabilité au vu des moyens logistiques internes à l'administration et externes (p.ex. main d'œuvre dans le secteur du génie civil et de la construction) disponibles.

Plus généralement, sur la période 2021-2023, les dépenses totales prévues au PLPFP 2020-2024 diminuent en moyenne annuelle de quelque 160 millions d'euros par rapport à la moyenne correspondante de la LPFP 2019-2023, voire augmentent par rapport à celle-ci après prise en compte de la révision vers le bas de l'évolution des prix (cf. la simulation analytique déjà mentionnée de l'effet sur certaines dépenses de la révision vers le bas notamment du NI – **annexe 7**).

Ceci alors que par suite de la réévaluation vers le bas de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de la taxe à valeur ajoutée (« TVA ») ainsi que des cotisations sociales perçues par la sécurité sociale, les transferts importants de l'Etat vers les administrations locales et la sécurité sociale diminuent eux de façon non négligeable, pour un montant global de l'ordre de 300 millions d'euros.

Selon le scénario défavorable (cf. tableau 4.8), les soldes nominaux de l'administration centrale sont estimés à un déficit de plus de 5 milliards d'euros sur la période de prévision. 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.

Administrations locales

Le PLPFP 2020-2024 répond à la demande formulée par le CNFP dans son Evaluation du PSC 2020, de préciser les causes de la dégradation du solde nominal des administrations locales. Le Ministre des Finances a fourni en date du 20 juillet 2020, les explications suivantes à la Chambre des Députés : la détérioration en 2020 (499 millions d'euros par rapport à 2019 et 527 millions d'euros par rapport à l'estimation dans le Budget 2020 adopté en décembre 2019) provient d'une réestimation des dépenses d'investissements de 229 millions d'euros déjà effectuée par le STATEC lors de la notification EDP en avril 2020. Le Gouvernement précise également que « *les budgets votés des communes n'étaient pas encore disponibles au cours de l'établissement du PLPFP 2019-2023. Cet effet de base a eu comme conséquence une révision des prévisions des dépenses pour les années subséquentes* ».

Le fait est que, dans le PSC 2020, il n'était pas fait mention de ce facteur, et que la dégradation y prévue du solde des administrations locales était simplement attribuée à la baisse des recettes suite à la crise³⁸.

Le PLPFP 2020-2024 indique que la mise à jour des plans pluriannuels de financement 2020 à établir par les entités du secteur communal a été décalée à une date ultérieure à celle prévue par la réglementation antérieure³⁹ suite aux conséquences de la crise sanitaire actuelle, et que, partant, les prévisions budgétaires ont été établies sur base « *d'une estimation globale, par catégorie SEC des recettes et dépenses, des évolutions antérieures, adaptées en fonction de l'incidence des facteurs modificatifs escomptés* ».

Il en résulte *in fine* que l'augmentation susmentionnée des dépenses d'investissement par rapport à la LPFP 2019-2023 a été ramenée à seulement 93 millions d'euros (et à des montants très proches pour les années ultérieures), ce qui a contribué notamment à améliorer le solde prévu pour l'année 2020. En revanche, les dépenses des rémunérations des salariés ont été durablement réévaluées vers le haut (cf. **annexe 7**).

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 1^{er} jour des indemnités pécuniaires de maladie etc.) et, de l'autre côté, une croissance des recettes de +6,3% (grâce à une dotation exceptionnelle⁴⁰ en provenance de la part du budget de l'Etat).

La plus importante catégorie de la sécurité sociale est constituée par les cotisations sociales qui sont influencées par l'évolution de l'emploi et de la conjoncture économique. La croissance des cotisations sociales est moins forte qu'au cours des dernières années.

Il faut cependant tenir compte de la révision vers le bas par rapport à la LPFP 2019-2023 du NI. Le CNFP constate que l'écart entre la LPFP 2019-2023 et le PLPFP2020-2024 due à la crise sanitaire s'atténue fortement par la prise en compte de la réévaluation vers le bas du NI.

³⁸ Le fait est aussi que, dans son Evaluation du PLPFP 2019-2023, reprenant déjà presque à l'identique le texte de son évaluation pour le PLPFP précédent, le CNFP s'interrogeait déjà :

« *Par rapport à la LPFP 2018-2022, le solde estimé dans le PLPFP 2019-2023 pour les Administrations locales est légèrement inférieur (de 33 millions d'euros en moyenne) sur l'ensemble de la période de prévision mais reste très largement excédentaire, notamment par rapport à 2017 et 2018. Comme le relevait le CNFP dans son évaluation de la LPFP 2018-2022, ce supplément de solde positif des Administrations locales pose cependant la question de savoir si l'hypothèse d'une non-utilisation par les Administrations locales de leur marge de manœuvre budgétaire considérable (plus de 300 millions par an ou près de 10% de leurs dépenses estimées en moyenne à partir de 2019, contre moins de 6% en 2017 et 2018) n'est pas risquée.* »

La réévaluation vers le haut par les administrations locales de leurs budgets, intervenue fin 2019, pouvait donc être anticipée dans la LPFP 2018-2023

³⁹ 30 novembre 2020 au lieu du 30 juin 2020 – l'arrêté pris fin juillet, fait postérieur à cette échéance.

⁴⁰ Il s'agit d'une dotation exceptionnelle en faveur de l'assurance maladie-maternité pour un total de 386 millions d'euros.

Tableau 4.10 – Simulation des cotisations sociales suite à un NI inchangé

		2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre d'indice	PLPFP 2020-2024	814,40	834,76	834,76	846,90	857,40	877,00
	LPFP 2019-2023	817,79	834,76	843,45	857,40	877,01	
Sécurité sociale		2019	2020	2021	2022	2023	2024
PLPFP 2020-2024	Cotisations sociales		7 005	7 244	7 570	7 883	8 253
LPFP 2019-2023	Cotisations sociales		7 130	7 477	7 823	8 211	
	Variation nominale			-233 (-3,1%)	-253 (-3,2%)	-328 (-4,0%)	
LPFP 2019-2023	Avec le NI du PLPFP 2020-2024		7 130	7 400	7 728	8 027	
	Variation par rapport à la PLPFP 2020-2024			-156 (-2,1%)	-158 (-2,0%)	-144 (-1,8%)	

Sources : PLPFP 2020-2024 ; LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

Compte tenu de la réévaluation symétrique des contributions de l'Etat, basées pour l'essentiel sur les revenus cotisables (indexés, et hors prestations familiales⁴¹ et contribution dépendance⁴²), il en résulte une moins-value (non cumulative au fil des années) des deux plus importantes recettes de la sécurité sociale d'un ordre de grandeur de 225 millions d'euros par an ou de quelque 1,8% en moyenne pour 2021 à 2023, contre une diminution moyenne nominale de plus de 350 millions d'euros entre le PLPFP 2020-2024 et la LPFP 2019-2023 pour ces années⁴³.

Un effet similaire apparaîtra dans ce cas du côté des dépenses de la sécurité sociale.

Quant aux dépenses, leur analyse est compromise par l'intégration, à partir du PSC d'avril et comme mentionné par le CNFP dans son évaluation y relative, des dépenses et recettes du secteur hospitalier (montants s'accroissant sensiblement de 1,07 milliard en 2020 à 1,37 milliards en 2024, soit une progression annuelle moyenne de + 6,3%). La non communication par le Ministère des Finances des dépenses et recettes afférentes par sous-catégorie de dépenses et recettes SEC, sollicitée par le CNFP (et qui ne figure pas non plus dans les documents budgétaires en dépit de leur impact), ne lui permet pas d'approfondir ou de détailler plus son appréciation. En effet, comme mentionné déjà par le CNFP dans sa dernière évaluation du PSC 2020, on constate entre la LPFP 2019-2013 et le PLPFP 2020-2024 une diminution des prestations en nature de la sécurité sociale de quelque 1,2 milliard euros en moyenne annuelle et une augmentation, en particulier, de la consommation intermédiaire, de la formation brute de capital fixe, des rémunérations du personnel et de la production marchande de l'ordre de respectivement 350, 110, 750 et 150 millions d'euros en moyenne annuelle. L'ordre de grandeur de ces écarts est tel qu'il impacte de façon non négligeable aussi les postes correspondants au niveau des administrations publiques.

⁴¹ Elles-mêmes révisées à la baisse. La baisse est donc neutre pour ce qui est du solde de la sécurité sociale, mais réduisant les dépenses des administrations centrale et publiques.

⁴² Pour cette dernière, la contribution est toutefois basée sur les dépenses, elles-mêmes liées pour l'essentiel à la valeur monétaire et donc aussi au NI.

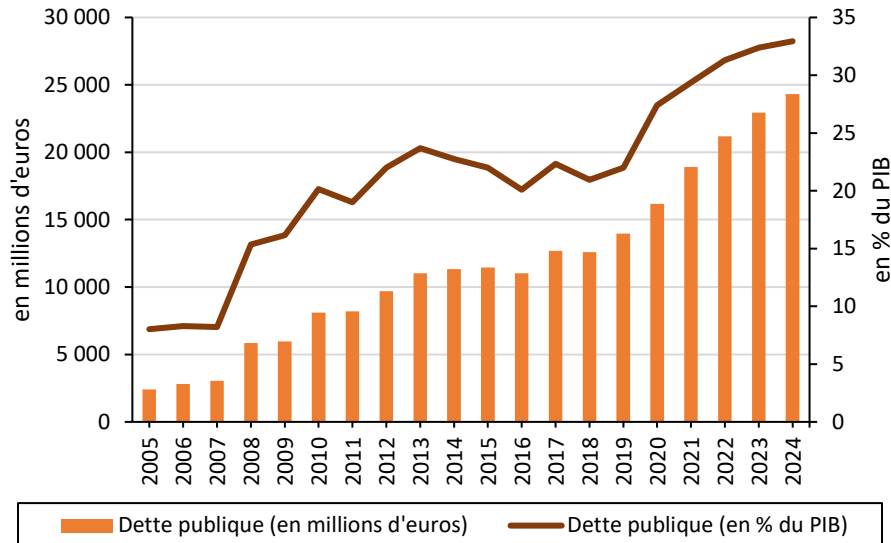
⁴³ Diminution hors réévaluation vers le bas des prestations familiales, qui est neutre sur le solde de la sécurité sociale.

S'il résulte des précisions publiées dans le PLPFP 2020-2024 concernant la progression des dépenses de l'assurance pension que celles-ci ne divergent pas fondamentalement de celles de la LPFP 2019-23, il convient toutefois de relever d'après les commentaires page 52* du PLPFP 2020-2024 un accroissement plus rapide des dépenses d'assurance maladie que des recettes « *amenant progressivement le régime à une situation déficitaire à partir de 2021* ».

3.3. Dette publique

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

Graphique 5.1 – Dette publique consolidée des administrations publiques



Sources : STATEC ; PLPFP 2020-2024.

En 2020, selon le commentaire de l'article 56 du projet de texte du budget pour 2021, le Gouvernement a effectué un emprunt cumulé de 4 milliards d'euros en 2020 : emprunts de 1,5 milliard et de 1 milliard d'euros sur base de la loi du 18 avril 2020⁴⁴ (autorisation parlementaire) et un emprunt durable de 1,5 milliard d'euros⁴⁵ émis sur base d'autorisations datant de 2020 et de 2015. Sur la base des estimations budgétaires du PLPFP 2020-2024, la dette est supposée augmenter à 16 185 millions d'euros, soit 27,4% du PIB. Comme dit dans le PLPFP 2020-2024, « ces prévisions marquent [...] une rupture par rapport à la trajectoire établie dans le cadre de la LPFP de l'année dernière en raison des effets prononcés de la crise actuelle et de l'approche prudente retenue dans l'établissement des prévisions budgétaires. »

Les besoins de financement de l'Etat ont évidemment augmenté suite aux mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire, ce qui a amené le Gouvernement à se doter d'une autorisation parlementaire extraordinaire, citée ci-avant, pour emprunter 3 milliards d'euros en 2020.

En 2021, selon les prévisions du projet de LPFP 2020-2024, la dette est supposée augmenter à un niveau de 18 898 millions d'euros, soit 29,4% du PIB. Le CNFP remarque que le Gouvernement a fixé dans l'article 56 du présent projet de texte deux autorisations de l'emprunt ; un ou plusieurs emprunts pour un montant global de 2 500 millions d'euros

⁴⁴ Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, « 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 », mémorial A, 18 avril 2020.

⁴⁵ Pour plus d'informations sur le cadre de référence pour les obligations durables, veuillez consulter le site du trésorier de l'Etat : https://te.public.lu/fr/finance-durable/Cadre_obligations_durables.html.

et un ou plusieurs emprunts pour un montant global de 1 300 millions d’euros en vue du remboursement du principal de la dette publique venant à l’échéance au cours des années 2021 et 2022.

La dette brute est estimée poursuivre une trajectoire ascendante à moyen terme. Au total, la dette publique est supposée s’élever à 24 318 millions d’euros, soit 32,9% du PIB, en 2024.

Selon les explications des autorités budgétaires, grâce à la notation AAA du Luxembourg et en raison des taux d’intérêts historiquement faibles sur l’horizon de projection, l’accroissement net de la dette publique ne s’accompagnerait pas encore d’une augmentation de la charge d’intérêt. Selon le PLPFP 2020-2024, la charge d’intérêt (au niveau de l’administration centrale) demeure stable à environ 0,2% du PIB par an.

La trajectoire esquissée dans le PLPFP 2020-2024 semble également se baser sur l’hypothèse d’un niveau inchangé pour ce qui est des participations étatiques (estimées à environ 10% du PIB, hors fonds de compensation). Si, au cours de la période sous revue, l’Etat décidait d’acquérir ou de céder des parts, le recours à l’endettement se verrait modifié.

Sur la base des prévisions du PLPFP 2020-2024 et suite aux mesures prises dans la lutte contre la crise sanitaire, les administrations publiques ne respecteront plus le plafond de 30% du PIB, fixé par l’accord de coalition, à partir de l’année 2022, ils respecteront cependant le plafond de 60% du PIB, fixé par le Traité de Maastricht. Dans sa présentation de l’évolution de la dette publique brute, le Gouvernement fournit aussi 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) pour démontrer qu’en « temps normaux » le plafond de 30% du PIB continuerait à être respecté.

Comme relevé dans la partie 3.1 de l’analyse macroéconomique, le scénario macroéconomique sur lequel les chiffres budgétaires ainsi que la dette publique se basent risque d’être trop optimiste suite à la dégradation récente de la situation sanitaire. L’analyse de sensibilité effectué par le Gouvernement quantifie également l’incidence du scénario défavorable sur la dette publique.

Tableau 5.1 – Impact du scénario défavorable sur la dette publique

	2020	2021		2022		2023		2024	
	base	SC1*	central	SC1	central	SC1	central	SC1	central
Dette publique									
en millions d’euros	16 185	20 862	18 898	24 483	21 184	26 573	22 937	28 158	24 318
en % du PIB	27,4	36,1	29,4	40,9	31,3	42,9	32,4	43,8	32,9

Source : PLPFP 2020-2024.

* SC1 = scénario défavorable.

Dans le scénario défavorable, la dette des administrations publiques est supposée s’élever à 20,8 milliards d’euros en 2021 et à 28,2 milliards d’euros en 2024, montants qui correspondent à 36,1% respectivement à 43,8% du PIB.

Annexe 1 – Liste des acronymes

CE	Commission européenne
CNFP	Conseil national des finances publiques
CNS	Caisse nationale de santé
FMI	Fonds monétaire international
HoReCa	Secteur des hôtels, des restaurants et du Catering
IPCN	Indice des prix à la consommation national (taux d'inflation)
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
LPFP	Loi de programmation financière pluriannuelle
NI	Nombre d'indice
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMT	Objectif budgétaire à moyen terme
Pacte	Pacte de stabilité et de croissance
PB	Projet de budget
PIB	Produit intérieur brut
PLPFP	Projet de loi de programmation financière pluriannuelle
PNEC	Plan national intégré en matière d'énergie et de climat
PME	Petites et moyennes entreprises
PSC	Programme de stabilité et de croissance
SEC	Système européen des comptes nationaux et régionaux
STATEC	Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché du Luxembourg
TSCG	Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance
TVA	Taxe à valeur ajoutée
UE	Union européenne

Annexe 2 – Lettre du 9 octobre 2020 du Ministre des Finances

Concerne : Confirmation du maintien de la clause pour circonstances exceptionnelles.

Monsieur le Président,

Depuis le début de la crise liée au COVID-19, le Gouvernement a pris des mesures sans précédent sur le plan national et il a activement soutenu les initiatives européennes pour atténuer l'impact économique de la pandémie, en agissant de manière solidaire. Dans ce contexte, le Gouvernement avait informé le Conseil national des finances publiques en date du 29 avril 2020 de l'invocation de la clause pour circonstances exceptionnelles prévue à l'article 6, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 21 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques.

Compte tenu du fait que les risques et incertitudes liés à l'évolution sanitaire ainsi que son impact sur l'économie demeurent prononcés, les États membres de l'Union européenne ont été informés par lettre de la part de la Commission européenne en date du 19 septembre 2020 que les politiques budgétaires devraient continuer à soutenir la reprise économique tout au long de l'année 2021. La clause pour récession économique sévère du Pacte de stabilité et de croissance demeurera par conséquent en vigueur. [...]

Par analogie à cette extension de la clause pour récession économique sévère à l'échelle européenne et du fait que les conditions inscrites à l'article 3, paragraphe 3 du Traité budgétaire continuent à être réunies, la clause pour circonstances exceptionnelles prévue dans la législation nationale continuera également à rester en vigueur pour l'exercice budgétaire 2021, et jusqu'à nouvel ordre.

J'accuse également bonne réception de votre courrier du 21 septembre 2020 et propose d'organiser une entrevue après le dépôt du projet de budget pour 2021.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma très haute considération.

Le Ministre des Finances

Annexe 3 – Modalités de fixation de la trajectoire d'ajustement appropriée

Si un Etat membre n'atteint pas son OMT sur la période prévue, il doit néanmoins suivre une trajectoire d'ajustement approprié pour y parvenir. Cet ajustement budgétaire annuel requis varie afin que les Etats membres puissent adapter leurs efforts budgétaires au cours du cycle économique tout en tenant compte de leurs besoins d'assainissement budgétaire.

L'article 5 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 (« règlement (CE) n°1466/97 ») dispose en son paragraphe 1 alinéa 2 qu'« *un Etat membre concerné procède à une amélioration annuelle approprié [de son solde structurel] de 0,50% du PIB, à titre de référence, requise pour atteindre son [OMT]* ». En plus, pour tous les Etats membres dont la dette dépasse 60% du PIB ou qui sont exposés à des risques importants liés à la soutenabilité globale de la dette, une trajectoire d'ajustement plus rapide, c'est-à-dire supérieure à 0,50%, est attendue.

Par la suite, l'annexe explique comment une trajectoire d'ajustement appropriée est définie hors activation d'une clause de flexibilité, c'est-à-dire en faisant abstraction de l'activation de la clause pour circonstances exceptionnelles. L'ajustement budgétaire annuel requis varie afin que les Etats membres puissent adapter leurs efforts budgétaires au cours du cycle économique tout en tenant compte de leurs besoins d'assainissement budgétaire.

Tous les Etats membres devraient accumuler des réserves quand l'économie est en bonne santé afin de pouvoir disposer d'une liberté de manœuvre suffisante pour le fonctionnement des stabilisateurs automatiques pendant les périodes difficiles. Pendant une période de bonne conjoncture, les revenus de l'Etat augmentent en raison d'une activité économique plus vigoureuse, tandis que les dépenses liées au chômage diminuent et les multiplicateurs sont généralement plus faibles que dans les périodes difficiles.

Plus généralement, on s'attend à ce que l'économie soit plus résiliente, de sorte qu'un effort structurel plus important puisse être entrepris avec un impact limité sur l'économie et un ajustement plus important puisse être réalisé. Par conséquent, plus l'écart de production positif (négatif) est grand, plus l'effort d'ajustement requis est important (faible). La matrice des exigences, présentée ci-après, prend également en compte la direction dans laquelle évolue l'économie, c.-à-d. si la situation économique s'améliore ou se détériore, en distinguant si le PIB réel est supérieur ou inférieur au taux de croissance potentiel.

En outre, l'effort requis est plus important pour les Etats membres dont la situation budgétaire globale est défavorable, c'est-à-dire lorsque la viabilité budgétaire est menacée ou lorsque le niveau d'endettement est supérieur à la valeur de référence de 60% du Traité de Maastricht.

Le code de conduite du Pacte de stabilité et de croissance⁴⁶ donne une ventilation détaillée de l'ajustement annuel requis – ce que l'on appelle la matrice des exigences – qui avait été initialement proposé par la Commission⁴⁷ pour prendre en compte le cycle économique ainsi que le niveau de dette et les besoins en termes de soutenabilité de chaque Etat membre. Cette interprétation est complètement en ligne avec les articles 5 et 9 du règlement (CE) n°1466/97, qui permettent de moduler les efforts et de ne pas procéder à un ajustement « *lors d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'Etat membre 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 [européenne][...]* ». Dans ce cas, pour 2020 et 2021, les exigences relatives à la trajectoire d'ajustement vers l'OMT ne s'appliquent pas pour les années concernées et aucun ajustement du solde structurel n'est requis.

Afin de garantir la prévisibilité du résultat de l'évaluation ex post et la capacité des Etats membres à planifier de manière adéquate et à adopter les mesures budgétaires appropriées pour garantir le respect de leurs obligations au titre du volet « préventif » du Pacte, la trajectoire d'ajustement requise vers l'OMT pour l'année t est gelé au printemps de l'année t-1. Par conséquent, aux fins de définir l'ajustement requis :

- Le niveau initial du solde structurel et sa distance par rapport à l'OMT sont ceux prévus pour l'année t-1 au printemps t-1. Ainsi, l'ampleur de l'ajustement requis d'un Etat membre au cours de l'année t sera déterminée sur la base du niveau du solde structurel mesuré au printemps de l'année t-1. Le point de départ fixe également une limite supérieure à l'ajustement requis car un Etat membre ne peut pas être tenu de s'adapter à une position structurelle qui se situe au-dessus de l'OMT ;
- La croissance du PIB réel et l'écart de production qui s'appliquent pour déterminer l'ajustement sont ceux prévus par la Commission européenne pour l'année t au printemps t-1.
- Le ratio dette sur PIB et l'indicateur de risque de soutenabilité (S1) sont ceux prévus par la CE pour l'année t-1 au printemps t-1.

Le besoin d'ajustement qui en résulte pour l'année t, en termes de variation du solde structurel, est défini au printemps t-1. Il servira ensuite de référence pour apprécier le caractère approprié de la variation du solde structurel pour l'année t dans l'évaluation en cours d'année qui a lieu au cours de l'année t, et dans l'évaluation ex post qui a lieu pendant l'année t+1.

Afin d'éviter les conséquences injustifiées des fluctuations de l'écart de production et du solde structurel indépendant de la volonté des gouvernements, si l'écart de production s'avère supérieur à -3% du PIB potentiel (c'est-à-dire que l'Etat membre se trouve dans une période très difficile ou exceptionnellement mauvaise) ou si la position initiale des Etats membres est plus proche de l'OMT (de sorte que l'exigence entraînerait un dépassement de l'OMT), les exigences initiales sont « non gelées ». Un tel « dégel » peut avoir lieu à deux reprises : à l'automne t-1, qui permet en principe de prendre en compte la modification dans le budget de l'Etat membre pour l'année t avant son adoption définitive, et au printemps t+1, à le moment de l'évaluation ex post du respect du volet préventif.

⁴⁶ Conseil européen, « *Revised Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes* », 18 mai 2017.

⁴⁷ Commission européenne, « *Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact* », 13 janvier 2015.

Annexe 4 – Définition du solde structurel et passage du solde nominal au solde structurel

Concernant le solde structurel, ce dernier représente le solde budgétaire nominal des administrations publiques (cf. partie 3.2.), corrigé des effets liés aux fluctuations de la conjoncture économique et des mesures ponctuelles et temporaires. La formule de calcul s'écrit de la façon suivante :

$$\text{Solde structurel} = \text{Solde nominal} - 0,462 \times \text{Ecart de production} \pm \text{mesures ponctuelles}$$

où Solde nominal = Recettes publiques – Dépenses publiques ;

$$\text{Ecart de production} = \frac{\text{PIB réel} - \text{PIB potentiel}}{\text{PIB potentiel}},$$

Les « fluctuations budgétaires dues à la conjoncture » sont calculées par le produit « 0,462 * Ecart de production » susmentionné. Le facteur « 0,462 » représente la réactivité du solde budgétaire par rapport aux variations cycliques. Ces dernières sont représentées par « l'écart de production » qui mesure l'écart entre le PIB réel et le PIB potentiel. Le PIB potentiel est défini comme le niveau de production maximale d'une économie lorsque l'ensemble des facteurs de production « travail » et « capital » sont mobilisés de façon optimale sans faire apparaître de tensions inflationnistes. Comme le PIB potentiel n'est pas observable, il doit être estimé en utilisant une méthode macro-économétrique.

Les soldes structurels calculés par la suite selon des méthodes différentes sont tous établis à partir de la méthode de calcul du PIB potentiel de la CE en utilisant une fonction de production Cobb-Douglas. De plus, ils prennent tous en compte la règle de l'écart de production convergeant vers zéro à la fin de la période de prévisions, hypothèse émise par la CE. Néanmoins, ils diffèrent entre eux sur deux points : la série temporelle du PIB réel et le montant du solde nominal des administrations publiques.

Le CNFP compare trois méthodes de calcul différentes du solde structurel : la méthode « PLPFP 2020-2024 », la méthode « CE » et la méthode « CNFP ».

➤ Méthode « PLPFP 2020-2024 » :

Le PLPFP 2020-2024 prend en compte le PIB réel établi par la CE en printemps pour l'année 2019 avec la dynamique des taux de croissance établie par le STATEC (dans le PLPFP 2020-2024) pour les années à partir de 2020 inclus. Les chiffres de l'année 2019 correspondent aux des prévisions de mai 2020 de la Commission européenne, soit les prévisions les plus récentes de la CE avant le dépôt du PLPFP 2020-2024. Pour les années 2020 à 2024, les taux de variation du PIB réel du scénario central du PB2021 ont été appliqués.

De plus, il prend en compte le solde nominal des administrations publiques fixé dans le projet de LPFP 2020-2024.

Tableau A.1 – Ecart de production et solde nominal – « PLPFP 2020-2024 »

		2019	2020	2021	2022	2023	2024
PIB réel (millions d'euros) (en %)	PR	58 465 2,3	54 946 -6,0	58 798 7,0	61 229 4,1	63 378 3,5	65 004 2,6
- indiqué dans le PLPFP 2020-2024 p.435	Source	EU – mai 20	PLPFP 2020-2024				
PIB potentiel (millions d'euros) (en %)	PP	57 485 2,2	58 642 2,0	60 081 2,5	61 598 2,5	63 136 2,5	64 723 2,5
- indiqué dans le PLPFP 2020-2024 p.435							
→ Ecart de production (en % du PIB potentiel) - calculé à partir du PIB réel et du PIB potentiel établi dans le PLPFP 2020-2024 p.435	$\frac{(PR) - (PP)}{(PP)}$	1,7	-6,3	-2,1	-0,6	0,4	0,4
→ Ecart de production (en % du PIB potentiel) - indiqué dans le PLPFP 2020-2024 p.435		1,7	-6,3	-2,1	-1,4	-0,7	0,0
Solde nominal (millions d'euros) (en % du PIB nominal)		1 543 2,4	-4 397 -7,4	-1 754 -2,7	-1 457 -2,2	-932 -1,3	-655 -0,9

Source : PLPFP 2020-2024.

Pour les années 2022 à 2024, le CNFP constate toutefois que l'écart de production des années 2022 à 2024 n'est pas calculé à partir du PIB réel et du PIB potentiel définis dans le tableau de l'annexe 7 du PLPFP 2020-2024 (page 435), car il est mécaniquement mis à zéro en fin de période (application de la règle émise par la CE).

➤ **Méthode « CE » :**

La CE publie deux fois par an – mai et novembre – un solde structurel en utilisant la base de données de l'Union européenne « AMECO ».⁴⁸

Tableau A.2 – Ecart de production et solde nominal – « CE »

		2019	2020	2021	2022	2023	2024
PIB réel (milliards d'euros) (en %)	PR	58,5 2,3	55,8 -4,5	58 3,9	59,6 2,7	- -	- -
PIB potentiel (milliards d'euros) (en %)	PP	58,5 2,6	59,6 1,9	60,9 2,2	62,3 2,3	- -	- -
→ Ecart de production (en % du PIB potentiel)	$\frac{(PR) - (PP)}{(PP)}$	0,0	-6,3	-4,7	-4,4	-	-
Solde nominal (milliards d'euros) (en % du PIB nominal)		1,5 2,4	-3,1 -5,1	-0,8 -1,3	-0,7 -1,1	-	-

Source : CE.

➤ **Méthode « CNFP » :**

La méthode « CNFP » utilise les PIB réels et potentiels et l'écart de production produit par la CE (cf. tableau A.2 ci-avant). Cependant, elle se distingue de la méthode CE du fait de la prise en compte du solde nominal du projet de LPFP 2020-2024 (cf. tableau A.1 ci-avant).

⁴⁸ La base de données « AMECO » qui est mise à jour deux fois par an se trouve sur le site de la CE : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en.

Le tableau ci-dessous présente les calculs intermédiaires permettant le passage du solde nominal au solde structurel selon les trois méthodes citées ci-avant. Il indique aussi les séries temporelles du PIB réel et du PIB potentiel qui ont été utilisées par les différentes institutions pour calculer l'écart de production. Le tableau analyse en outre le respect par rapport à l'OMT.

Tableau A.3 –Solde structurel et respect de l'OMT

Année et type d'évaluation		PIB réel (PR)	PIB potentiel (PP)		Ecart de production (OG)* <i>(PR-PP)/PP</i>	Solde nominal (SN) cf. partie 3.2.3.	Solde structurel <i>SN-0,462*OG</i>	Respect de l'OMT <i>+0,5%</i>
		en milliards d'euros (taux de variation en %)			en % du PIB			Oui/non
2020	intra-annuelle	54,9 (-6,0)	PLPFP 2020-2024	58,6 (2,0)	-6,3	-7,4	-4,5	Activation de la clause pour circonstances exceptionnelles
		55,8 (-4,5)	CE	59,6 (1,9)	-6,3	-5,1	-2,2	
			CNFP			-7,4	-4,5	
2021	ex-ante	58,8 (7,0)	PLPFP 2020-2024	60,1 (2,5)	-2,1	-2,7	-1,7	Activation de la clause pour circonstances exceptionnelles
		58 (3,9)	CE	60,9 (2,2)	-4,7	-1,3	0,8	
			CNFP			-2,7	-0,6	
2022		60,7 (3,3)	PLPFP 2020-2024	61,6 (2,5)	-1,4	-2,2	-1,5	non
		59,6 (2,7)	CE	62,3 (2,3)	-4,4	-1,1	0,9	oui
			CNFP			-2,2	-0,1	non
2023		62,7 (3,2)	PLPFP 2020-2024	63,1 (2,5)	-0,7	-1,3	-1,0	non
		-	CE	-	-	-	-	non
			CNFP			-1,3	-	non
2024		64,7 (3,2)	PLPFP 2020-2024	64,7 (2,5)	0,0	0,9	-0,9	non
	-	CE	-	-		-	non	
		CNFP		0,9		-	non	

Sources : PLPFP 2020-2024 ; Commission européenne.

* Projection mécanique de l'écart de production afin de respecter l'hypothèse technique de la CE (chiffres du PLPFP 2019-2023).

Annexe 5 – Règles de forme applicables au projet de LPFP 2010-2024

Parmi les missions qui lui sont confiées par la loi du 12 juillet 2014, le CNFP surveille le respect des règles de forme applicables au projet de LPFP 2020-2024. Ce dernier présente le cadre budgétaire à moyen terme du Luxembourg. Tel que déjà avancé dans son évaluation publiée en novembre 2019, le CNFP constate de manière générale le respect des règles de forme.

Le tableau qui suit présente l'évaluation de ces règles de forme par le CNFP.

Base légale Loi 12.7.14	Règle	Evaluation du CNFP
Art. 3 (1)	La LPFP fixe l' <u>objectif budgétaire à moyen terme</u> (OMT) du Luxembourg tel que défini par le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997.	CONFORME
Art. 3 (1)	La LPFP fixe la trajectoire d'ajustement propre à permettre la réalisation de l'OMT.	CONFORME
Art. 3 (2)	La LPFP couvre une <u>période de cinq ans</u> comprenant l'année en cours et les quatre années suivantes.	CONFORME
Art. 3 (3)	La LPFP détermine les trajectoires des soldes nominaux et structurels annuels successifs des comptes des administrations publiques conformément aux dispositions du SEC.	CONFORME
Art. 3 (3)	La LPFP détermine l'évolution de la <u>dette publique</u> des administrations publiques <u>conformément aux dispositions du SEC</u> .	CONFORME
Art. 3 (3)	La LPFP détermine la <u>décomposition des soldes nominaux</u> annuels par sous-secteur des administrations publiques <u>conformément aux dispositions du SEC</u> .	CONFORME
Art. 3 (4)	La LPFP définit les orientations pluriannuelles des finances publiques qui comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le <u>montant maximal des dépenses de l'administration centrale</u> .	PARTIELLEMENT CONFORME
Art. 3 (5)	La LPFP est accompagnée d'une annexe explicative présentant les calculs permettant le passage des soldes nominaux aux soldes structurels.	CONFORME
Art. 3 (5)	La LPFP est accompagnée d'une annexe explicative présentant des explications concernant des écarts entre deux lois de programmation financière pluriannuelle successives.	CONFORME
Art. 3 (5)	La LPFP est accompagnée d'une annexe explicative présentant les projections à politiques inchangées, pour la période pluriannuelle couverte, pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes des administrations publiques, avec davantage de précisions au niveau de l'administration centrale et des administrations de sécurité sociale.	CONFORME
Art. 3 (5)	La LPFP est accompagnée d'une annexe explicative présentant la description des politiques ayant un impact sur les finances des administrations publiques, ventilées par postes de dépenses et de recettes importants, qui montre comment l'ajustement permet d'atteindre les objectifs budgétaires à moyen terme en comparaison des projections à politiques inchangées.	CONFORME
Art. 3 (5)	La LPFP est accompagnée d'une annexe explicative présentant une évaluation de <u>l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme</u> des finances publiques.	PARTIELLEMENT CONFORME
Art. 4 (2)	Le solde structurel est le solde nominal corrigé des variations conjoncturelles, et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.	CONFORME

Le CNFP réitère ci-après les deux règles de forme qui restent à parfaire :

1. « La LPFP définit les orientations pluriannuelles des finances publiques qui comprennent pour chacun des exercices auxquels elle se rapporte, le montant maximal des dépenses de l'administration centrale. »

Les estimations des dépenses de l'administration centrale sont présentées dans l'exposé des motifs du PLPFP pour les années 2020 à 2024. Ce dernier d'ailleurs ne contient pas de montants maximaux pour les dépenses de l'administration centrale tel que prévu par l'article 3, paragraphe 4 de la loi du 12 juillet 2014. Toutefois, le CNFP note que les dépenses autorisées au budget de l'Etat de l'année 2021 peuvent être considérées comme des montants maximaux, abstraction faite des crédits non-limitatifs. Concernant les dépenses de l'administration centrale des années 2022-2024, il s'agit cependant d'estimations, respectivement de projections et non de plafonds. Ainsi, tout en notant que dans les circonstances actuelles la fixation de plafonds s'avère particulièrement sujette à erreur, le CNFP continue à ne pas pouvoir évaluer le respect des montants maximaux et le PLPFP reste dès lors à être amélioré à cet égard.

2. « La LPFP est accompagné d'une annexe explicative présentant une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'avoir sur la soutenabilité à long terme des finances publiques. »

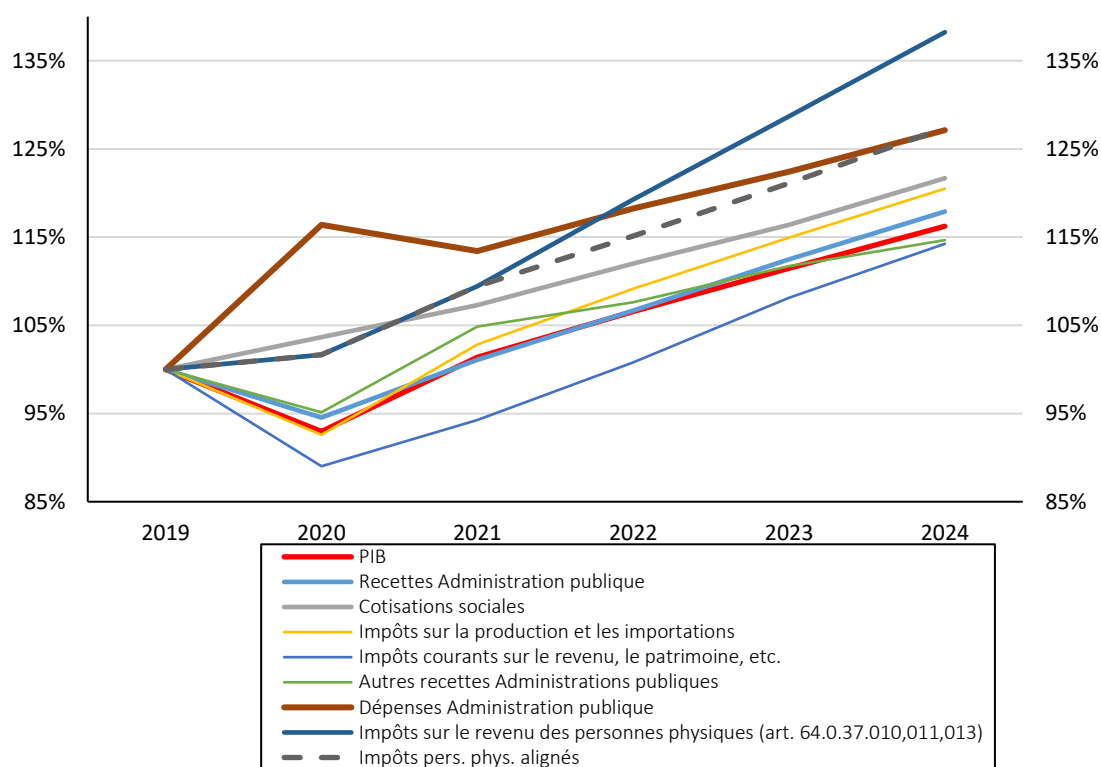
Le chapitre de l'exposé des motifs du PLPFP 2020-2024 consacré à la soutenabilité se limite comme pour la LPFP 2019-2023 à rappeler un certain nombre de faits connus. Il insère en outre un tableau avec les dernières données de la publication intitulée « 2018 Ageing Report » de la CE, tableau déjà présenté dans le cadre du PLPFP 2019-2023. Malgré tout, le tableau n'est pas suivi par une analyse de l'impact des politiques sur l'évolution de la dette publique à long terme et donc sur la soutenabilité des finances publiques. En conséquence, il ne s'agit pas d'une évaluation de l'effet des politiques envisagées. La non-conformité de cette règle de forme dans le PLPFP 2020-2024 s'explique soit par un simple non-respect de la règle, soit par l'absence de nouvelles politiques qui pourraient avoir un effet à long terme. Le CNFP fait référence à son évaluation d'octobre 2017⁴⁹ dans laquelle plusieurs méthodes sont présentées qui permettent d'évaluer l'effet sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

⁴⁹ CNFP, « *Evaluation de la soutenabilité à long terme des finances publiques* », octobre 2017.

Annexe 6 – Progression de l'impôt sur le revenu des personnes physique dans le PLPFP 2020-2024

Comme mentionné dans l'évaluation des finances publiques de novembre 2019 dans le cadre du projet de LPFP 2019-2023, la progression ou l'élasticité-revenu de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (« IRPP ») produit un effet sensible sur les recettes de l'administration centrale. Le graphique ci-après montre que, pour les années 2021-2024, la progression de l'IRPP⁵⁰ dépasse sensiblement celle des autres catégories de recettes ainsi que des dépenses.

Graphique A.1. – Evolution des progressions des catégories de recettes et de dépenses



Source : PLPFP 2020-2024 ; Calculs CNFP.

La progression annuelle moyenne sur la période 2021 à 2024 du PIB s'élève ainsi à 4,7%, celle des impôts sur la production et les importations (comprenant notamment la TVA) à 5,4%, celle des cotisations sociales à 4,3% et celle de la masse salariale à 5,2%, contre une progression annuelle moyenne des impôts sur le revenu des personnes physiques de 8,1%.

En ramenant la progression de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par exemple à la progression moyenne de la masse salariale (5,2%), la recette en 2024 de cette catégorie d'impôts diminuerait de quelque 550 millions d'euros. Etant donné que 18% de cet impôt (impôt de solidarité non compris) dote le Fonds de dotation global des

⁵⁰ Ce sont les articles 64.0.37.010, 64.0.37.011, 64.0.37.013 du PLPFP 2020-2024.

communes, il en résulterait – toutes choses égales par ailleurs – une diminution de cette dotation de l'ordre de quelque 90 millions d'euros, réduisant l'effet de la moins-value de recette sur le solde de l'administration centrale, mais impactant négativement celui des administrations locales.

Sauf réduction équivalente par ce secteur de ses dépenses, le solde budgétaire tendrait alors à rester fortement négatif (-1,1 milliard d'euros⁵¹).

Il s'ensuit que due à la progressivité renforcée de l'IRPP, ce dernier prend une part croissante dans le total des recettes.

⁵¹ En tenant compte du fait qu'une partie de l'économie d'impôt serait redéversée et engendrerait ainsi des impôts indirects (TVA)

Annexe 7 – Analyse des progressions de dépenses

A moyen terme, l'évolution modérée des dépenses mentionnée constitue une hypothèse a priori favorable, mais leur niveau initial⁵² se trouve une fois de plus en hausse par rapport à la LPFP 2019-2023 votée l'an précédente.

Même si les dépenses prévues au PLPFP 2020-2024 ne peuvent guère être comparées à celles prévues à la LPFP 2019-2023 votée en décembre dernier pour les années de crise 2020 et 2021⁵³, la comparaison des dépenses pour les années suivantes 2022 et 2023 paraît pouvoir être faite. En tout cas et d'après le PLPFP 2020-2024, les mesures de dépenses visant à remédier aux problèmes de la crise (le programme de stabilisation de l'économie et « Neistart Lëtzebuerg ») annoncées jusqu'à présent n'ont pas d'incidence sur les années postérieures à 2021.

Or, il faut notamment tenir compte de ce que les facteurs de progression « mécaniques » cités ci-dessus (IPCN et surtout NI) ont été révisés vers le bas dans le PLPFP 2020-2024 par rapport à la LPFP 2019-2023.

Alors que l'IPCN intervient, au moins dans une certaine mesure, dans les dépenses de consommation, le NI impacte très clairement les rémunérations des salariés ainsi que plusieurs prestations et transferts.

Si l'on ramène ainsi les dépenses sur la période 2021 – 2023 prévues à la LPFP 2019-2023 au niveau de l'IPCN et du NI retenus au PLPFP 2020-2024, on constate que systématiquement les dépenses ont été réévaluées vers le haut, déduction faite des mesures nouvelles annoncées ; dans le tableau ci-après quelques exemples chiffrés : la consommation intermédiaire de l'administration centrale⁵⁴ et les rémunérations des salariés de l'administration centrale ainsi que celles des administrations locales.

Certes entourée d'un haut degré d'approximation, l'extrapolation de cette comparaison à l'ensemble des dépenses de l'administration centrale tend à indiquer un accroissement de l'ordre de près de 90 millions d'euros pour l'administration centrale, laquelle s'ajoute aux 100 millions d'euros de mesures de dépenses nouvelles.

Tout en admettant que ces évolutions peuvent reposer sur des facteurs explicables, force est cependant de noter qu'il en résulte une difficulté accrue pour retrouver à terme une situation budgétaire équilibrée.

⁵² Pour le niveau initial, ce n'est pas celui de l'année 2020 caractérisée par la pandémie qui doit être considéré, mais celui des années 2021 et 2022. Ceci en gardant toujours à l'esprit que les dépenses de l'année 2021 sont évaluées dans le cadre du scénario macroéconomique central c'est-à-dire établi avant la dégradation récente de la situation sanitaire.

⁵³ Etant rappelé que dans les hypothèses macroéconomiques du scénario central, la crise serait terminée en 2021.

⁵⁴ La consommation intermédiaire prévue à la LPFP 2019-2023 est adaptée à 50% de la variation de l'IPCN entre la LPFP 2020-2019 et le projet de LPFP 2020-2024.

Tableau A.4 – Progressions des dépenses en cas de l'ancien NI ou en cas d'adaptation de l'IPCN

		2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre d'indice	PLPFP 2020-2024	814,40	834,76	834,76	846,90	857,40	877,00
	LPFP 2019-2023	817,79	834,76	843,45	857,40	877,01	
IPCN	PLPFP 2020-2024		+0,9	+1,3	+1,3	+1,6	+1,8
	LPFP 2019-2023		+1,7	+1,6	+1,8	+1,7	

Administration centrale		2019	2020	2021	2022	2023	2024
PLPFP 2020-2024	Consommation intermédiaire	1 572	1 951	1 765	1 821	1 867	1 910
	Dont : nouvelles mesures			7	9	11	11
	Hors nouvelles mesures	1 572	1 951	1 758	1 812	1 856	1 899
LPFP 2019-2023	Consommation intermédiaire		1 735	1 726	1 786	1 821	
	Adaptation des dépenses à 50% de la variation de l'IPCN		1 727	1 717	1 771	1 806	
	Variation par rapport à la PLPFP 2020-2024			41 (2,4%)	41 (2,3%)	49 (2,7%)	
		2019	2020	2021	2022	2023	2024
PLPFP 2020-2024	Rémunération des salariés	4 514	4 882	5 154	5 392	5 608	5 883
LPFP 2019-2023	Rémunération des salariés		4 886	5 151	5 408	5 681	
	Avec le NI du PLPFP 2020-2024		4 886	5 098	5 341	5 554	
	Variation par rapport à la PLPFP 2020-2024			56 (1,1%)	50 (0,9%)	54 (1,0%)	

Administrations locales		2019	2020	2021	2022	2023	2024
PLPFP 2020-2024	Rémunération des salariés	1 041	1 143	1 165	1 203	1 267	1 325
LPFP 2019-2023	Rémunération des salariés		1 116	1 160	1 206	1 261	
	Avec le NI du PLPFP 2020-2024		1 116	1 148	1 191	1 233	
	Variation par rapport à la PLPFP 2020-2024			17 (1,5%)	12 (1,0%)	34 (2,7%)	

Sources : PLPFP 2020-2024 ; LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.