

Evaluation des finances publiques

à l'occasion du Programme de stabilité et de croissance pour la période de 2021 à 2025

Juin 2021

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION	5
2. CADRE JURIDIQUE DU PSC 2021	7
2.1. Exercices budgétaires 2020 et 2021 et « vraisemblablement » aussi 2022 : Recours à la clause dérogatoire générale	7
2.2. A partir de l'année où la clause ne sera plus applicable : Trajectoire d'ajustement.....	8
2.3. Changement éventuel de la gouvernance budgétaire européenne et implications au niveau national	9
3. EVALUATION DES PREVISIONS MACROECONOMIQUES ET BUDGETAIRES.....	10
3.1. Prévisions macroéconomiques sous-jacentes au PSC 2021	10
3.1.1. Prévisions et hypothèses macroéconomiques pour le Luxembourg	10
3.1.2. Comparaison des prévisions avec celles des institutions internationales	17
3.2. Prévisions budgétaires à la base du PSC 2021	18
3.2.1. Prévisions budgétaires des sous-secteurs des administrations publiques	19
3.2.2. Solde nominal.....	35
4. SOLDE STRUCTUREL ET OBJECTIF A MOYEN TERME (OMT).....	40
4.1. Niveau de l'OMT	40
4.2. Evolution du solde structurel	44
5. DETTE PUBLIQUE	48
6. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	51
Annexe 1 – Liste des acronymes	55
Annexe 2 – Séries du PIB nominal et réel.....	56
Annexe 3 – Hypothèses d'ajustements par le nombre d'indice et l'indice des prix à la consommation	57
Annexe 4 – Définition du solde structurel et de l'OMT.....	59

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 programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2021 à 2025 (« PSC 2021 »). Le PSC 2021 a été présenté à la Chambre des députés le 27 avril 2021 et a été transmis à la Commission européenne (« CE ») dans le cadre de la procédure du Semestre européen en date du 30 avril 2021.

Contrairement à la présentation plus sommaire de mise lors du PSC 2020, le PSC 2021 se présente à nouveau dans son format habituel en dressant un aperçu des perspectives économiques et budgétaires du pays à moyen terme (2021-2025). Néanmoins, le PSC 2021 se situe toujours dans le contexte de la crise sanitaire, économique et sociale autour de la COVID-19. Le CNFP prend note du recours par le Gouvernement¹ à la clause « pour circonstances exceptionnelles » prévue à l'article 6, paragraphe 1, de la loi du 12 juillet 2014, ceci pour les exercices budgétaires 2020 et 2021 et vraisemblablement aussi pour 2022 ; et ce au cas où la clause dérogatoire générale, décidée sur le plan européen, serait bel et bien reconduite pour cet exercice alors qu'elle est d'ores et déjà applicable pour les exercices 2020 et 2021. Par ce recours, le Gouvernement n'est pas tenu de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») et le mécanisme de correction en cas d'écart important entre le solde budgétaire structurel et l'OMT n'aura pas lieu d'être déclenché pour ces années.

Le chapitre 2 de l'évaluation présente en détail le cadre juridique sous-jacent au PSC 2021, dont notamment 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'OMT respectivement à la trajectoire d'ajustement permettant son atteinte lorsque la clause ne s'applique plus.

Le chapitre 3 fournit une évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires du PSC 2021 et ce tout en tenant compte du fait que les prévisions demeurent toujours entourées d'une forte incertitude concernant l'évolution épidémiologique.

Le chapitre 4 analyse le respect de la règle de gouvernance budgétaire nationale concernant la conformité du solde structurel par rapport à l'OMT sur la base des prévisions macroéconomiques et budgétaires du PSC 2021.

A cela s'ajoute dans le chapitre 5 un examen de l'évolution de la dette publique brute qui découle des prévisions budgétaires.

La conclusion et les recommandations du CNFP se trouvent dans le chapitre 6.

¹ Ministre des Finances, lettre adressée au Président du CNFP, « *Invocation de la clause pour circonstances exceptionnelles telle que prévue à l'article 6, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques* », 29 avril 2020, voir l'annexe 2 de l'évaluation du CNFP du juin 2020.

Enfin, le CNFP note que l'Union Européenne a adopté un plan de relance dénommé « *Next Generation EU* » en réponse à la crise socio-économique déclenchée par la pandémie COVID-19. La « Facilité pour la reprise et la résilience » (« Facilité ») en constitue la pièce-maîtresse et met à disposition des Etats membres de l'UE un total de 672,5 milliards d'euros sous forme de subsides et de prêts. Le Luxembourg a droit à des subsides à hauteur de 93 millions d'euros et les déboursements doivent être effectués au plus tard le 31 décembre 2026. Pour avoir accès aux fonds de la Facilité, le Gouvernement a transmis son « Plan pour la reprise et la résilience » à la Commission le 30 avril 2021 qui rend son évaluation d'ici le 30 juin. L'évaluation est ensuite examinée par le Conseil de l'UE et le Parlement européen. Vu l'absence de missions lui conférées dans ce contexte, le CNFP n'évalue ici pas le « Plan pour la reprise et la résilience », mais il prend note du fait que les subsides à hauteur de 93 millions d'euros (0,4% du PIB), dont 76,64 millions d'euros au courant des années 2021 et 2022 et environ 16,89 millions d'euros en 2023, ne sont pas considérés dans les prévisions budgétaires du PSC 2021.

2. CADRE JURIDIQUE DU PSC 2021

2.1. Exercices budgétaires 2020 et 2021 et « vraisemblablement » aussi 2022 : Recours à la clause dérogatoire générale

Tel que déjà relevé dans les deux dernières évaluations du CNFP², la clause dérogatoire générale (« general escape clause ») du Pacte de stabilité et de croissance (« Pacte ») a été appliquée pour les années 2020 et 2021. La clause permet aux Etats membres de l'Union européenne (« UE ») de dévier temporairement des règles budgétaires inscrites au Pacte. Par conséquent, le Gouvernement n'est pas tenu de respecter l'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 même dans le cas d'un écart important entre le solde budgétaire structurel et l'OMT actuellement en vigueur.

La CE a communiqué le 3 mars 2021 que, selon des indicateurs macroéconomiques quantitatifs préliminaires actuellement disponibles (avec un accent particulier sur le retour de l'activité économique en zone euro à un niveau pré-crise), la désactivation de la clause dérogatoire générale ne serait *a priori* pas encore prévue pour l'année 2022. La CE émettra une proposition formelle à ce sujet à la suite de la publication du « Spring Economic Forecast 2021 » (suivant lequel « *sur la base des prévisions économiques, la clause dérogatoire générale continuera à s'appliquer en 2022 et devrait être désactivée à partir de 2023* »³⁴) et des évaluations des PSC des Etats membres. Sur la base des résultats, une discussion suivra entre la CE et le Conseil de l'UE, après quoi ce dernier est censé adopter une décision formelle sur l'activation ou la désactivation de la clause et des conditions afférentes (en termes de calendrier mais aussi le cas d'adaptation éventuel selon les circonstances des différents Etats membres).

Dès lors, pour le moment, le PSC 2021 se borne à énoncer que « *la clause dérogatoire sera probablement étendue à l'année 2022* ».

Le CNFP n'a ni d'observations ni d'objections 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 son évaluation des finances publiques de juin 2020 et de novembre 2020⁵.

² Ministre des Finances, lettre adressée au Président du CNFP, « *Invocation de la clause pour circonstances exceptionnelles telle que prévue à l'article 6, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques* », 29 avril 2020, voir l'annexe 2 de l'évaluation du CNFP du juin 2020.

³ CE, « *Paquet « Semestre européen » du printemps : ouvrir la voie à une reprise forte et durable* », 2 juin 2021 : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_2722.

⁴ Selon la publication du « *2021 Spring Economic Forecast* », le PIB réel de la zone euro respectivement de l'Union européenne a dépassé le niveau pré-crise (2019) en 2022 (zone euro : 2019 : 11 346 milliards d'euros et 2022 : 11 544 milliards d'euros et UE : 2019 : 13 282 milliards d'euros et 2022 : 13 573 milliards d'euros).

⁵ CNFP, « *Evaluation des finances publiques à l'occasion du PSC 2020* », juin 2020.

CNFP, « *Evaluation des finances publiques à l'occasion du PB 2021 et du projet de LPFP 2020-2024* », novembre 2020.

2.2. A partir de l'année où la clause ne sera plus applicable : Trajectoire d'ajustement

Le non-déclenchement du mécanisme de correction pour 2020 et 2021 et vraisemblablement 2022 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 au cours des exercices subséquents.

Suivant la réglementation de l'UE, en cas de non-prolongation de la clause pour circonstances exceptionnelles au-delà de 2021 (ou plus probablement 2022), une trajectoire d'ajustement 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 de la CE. Des clarifications sur les conditions d'établissement de la trajectoire d'ajustement seront dès lors nécessaires et à prévoir au niveau européen au plus tard pour le moment où la CE se prononcera sur la désactivation de la clause. Dans ce contexte, le CNFP renvoie à son analyse qu'il a déjà effectuée sur ce sujet dans le cadre de son évaluation de novembre 2020⁷.

Dans la LPFP 2020-2024, les soldes structurels des années 2022-2024 présentaient un écart dit « important »⁸ par rapport à l'OMT et le Gouvernement avait décidé de ne pas proposer une trajectoire d'ajustement.

Dans le PSC 2021, le solde structurel de l'année 2022 (-0,3% du PIB) présente encore un écart important par rapport à l'OMT et si la clause dérogatoire générale n'était pas prolongée, le mécanisme de correction aurait lieu d'être déclenché. Toutefois, comme indiqué plus haut, la désactivation de la clause ne serait *a priori* pas encore prévue pour l'année 2022.

Par contre, les soldes structurels prévus au PSC 2021 pour les années 2023-2025 n'atteignent certes pas non plus l'OMT mais ne présentent pas pour autant un écart important par rapport à l'OMT actuellement connu (en guise de rappel, la CE fixe un OMT minimal par Etat membre. Le Luxembourg fixe, dans le cadre de la gouvernance budgétaire nationale dont la surveillance incombe au CNFP, l'OMT dans les LPFP successives, en respectant a minima le plancher fixé par la CE). Comme déjà rappelé, l'OMT sera encore actualisé en avril 2022 au niveau de la CE pour les années 2023-2025 (pour plus de détails, voir le chapitre 4).

En conséquence, le CNFP estime que le PSC 2021 n'appelle pas d'objection d'un point de vue juridique concernant la trajectoire des soldes structurels des années 2023-2025.

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

⁷ CNFP, « Evaluation des finances publiques à l'occasion du PB 2021 et du projet de LPFP 2020-2024 », annexe 3, novembre 2020.

⁸ Article 6 (2) de la loi du 12 juillet 2014: « Un écart est considéré comme important s'il est supérieur ou égal à 0,5 pour cent du produit intérieur brut aux prix du marché sur une année donnée, ou à 0,25 pour cent du produit intérieur brut en moyenne sur deux années consécutives ».

2.3. Changement éventuel de la gouvernance budgétaire européenne et implications au niveau national

Déjà avant l'émergence de la crise sanitaire, la CE a lancé un débat public sur l'avenir du cadre de gouvernance économique et de surveillance budgétaire. Ce débat comporte plusieurs sujets : l'amélioration de la lisibilité dudit cadre, la garantie de la soutenabilité et de la fonction de stabilisation des finances publiques, l'encouragement des réformes et des investissements ainsi que la simplification et la mise en œuvre plus transparente des règles budgétaires. Ces dernières gravitent actuellement autour de la notion centrale de l'atteinte de l'OMT par le solde budgétaire structurel, qui est une valeur macroéconomique non-observable, car basée, entre autres, sur la notion de PIB potentiel.

Etant membre du « Network of EU Independent Fiscal Institutions » (« Network »), le CNFP est impliqué dans ce débat au niveau européen. Le Network a mis ce débat à l'ordre de jour de ses dernières réunions ainsi que celle organisée conjointement avec le Conseil pour les affaires économiques et financières de la CE. Le CNFP a également assisté à une conférence de l'European Fiscal Board (« EFB ») dont les membres ont analysé plusieurs possibilités de modifications.

Suite aux différentes conférences et réunions, la plupart des experts tendent désormais à recommander l'application de règles plus opérationnelles et faisant moins, voire plus du tout, référence à des ordres de grandeurs non-observables (tels notamment le PIB potentiel), au bénéfice de règles entourant les dépenses publiques et une règle de dette publique à plus long terme, le tout articulé au sein d'un cycle de surveillance pluriannuel, le régime actuel étant annuel. Une réforme du cadre de gouvernance économique est attendue par les experts avant la désactivation de la clause dérogatoire générale sur le plan européen.

Si un nouveau paquet de règles budgétaires s'établissait, cela engendrerait des réformes législatives non seulement au niveau européen, mais également au niveau national. A cause de cette double procédure législative, les gouvernements nationaux devront également implémenter ces changements dans les lois nationales respectives (la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, dans le contexte luxembourgeois).

3. EVALUATION DES PREVISIONS MACROECONOMIQUES ET BUDGETAIRES

En vertu de l'art. 8 b) de la loi du 12 juillet 2014, le CNFP doit 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 ce chapitre, le CNFP procède à une analyse des prévisions macroéconomiques (voir le **sous-chapitre 3.1**) et budgétaires (voir le **sous-chapitre 3.2**) sous-jacentes du PSC 2021. Il les compare en outre aux prévisions établies dans la LPFP 2020-2024 (décembre 2020) et la LPFP 2019-2023 (décembre 2019 – avant la pandémie) et à celles établies par différentes institutions internationales (CE et FMI).

3.1. Prévisions macroéconomiques sous-jacentes au PSC 2021

3.1.1. Prévisions et hypothèses macroéconomiques pour le Luxembourg

Le scénario macroéconomique, décrit par le STATEC dans son document intitulé « Projections macroéconomiques à moyen terme, 2021-2024 »⁹, est utilisé en tant que scénario central par le Gouvernement pour l'estimation de la situation budgétaire du PSC 2021. Il est résumé dans le tableau ci-après (en caractères italiques, les valeurs correspondantes de la LPFP 2020-2024).

Tableau 3.1 – Scénario macroéconomique de base du PSC 2021 et comparaison avec la LPFP 2020-2024

	2020		2021		2022		2023		2024		2025
	<i>LPFP 2020-2024</i>	PSC 2021	<i>LPFP 2020-2024</i>	PSC 2021	<i>LPFP 2020-2024</i>	PSC 2021	<i>LPFP 2020-2024</i>	PSC 2021	<i>LPFP 2020-2024</i>	PSC 2021	PSC 2021
PIB réel (zone euro) (évolution en %)	-7,9	-7,1	6,1	4,2	3,2	4,9	1,9	2,2	1,4	1,4	1,4
PIB nominal (millions d'euros)	59 047	64 143	64 378	68 207	67 672	71 416	70 805	74 320	73 826	77 452	80 717
<i>Idem</i> , évolution en %	-7,0	1,0	9,0	6,3	5,1	4,7	4,6	4,1	4,3	4,2	4,2
PIB réel (millions d'euros)	48 854	51 300	52 278	53 346	54 440	55 473	56 351	56 949	57 796	58 453	59 985
<i>Idem</i> , évolution en %	-6,0	-1,3	7,0	4,0	4,1	4,0	3,5	2,7	2,7	2,6	2,6
Emploi total intérieur (évolution en %)	1,9	2,0	1,9	1,7	2,5	2,8	2,3	2,4	1,8	2,2	2,2
Taux de chômage (% de la pop active, déf. ADEM)	6,5	6,3	7,1	6,8	6,9	6,4	6,9	6,6	7,3	7,0	7,5
Taux d'inflation (IPCN, évolution en %)	0,9	0,8	1,3	1,7	1,3	1,8	1,6	1,9	1,8	1,9	2,0

Sources : PSC 2021¹⁰ ; LPFP 2020-2024.

⁹ STATEC, « Projections macroéconomiques à moyen terme, 2021-2024 », mars 2021.

¹⁰ Il est à noter que le niveau du PIB réel ressort de l'annexe statistique du PSC 2021 et diffère du PIB réel utilisé par le STATEC aux fins du calcul du solde structurel du Luxembourg (voir page 43 du PSC 2021).

Les prévisions du PSC 2021 se distinguent de celles de la LPFP 2020-2024 (établies en pleine crise COVID-19) essentiellement par deux facteurs observés pour 2020 :

- 1) Un recul du PIB réel en 2020 moins prononcé que prévu (-1,3% au lieu de -6,0%) ;
- 2) Un recul du PIB réel moins élevé que dans l'ensemble des pays de la zone euro (-1,3% contre -7,1%).

N'empêche que, avec -1,3%, l'économie luxembourgeoise s'est retrouvée en récession pour la première fois depuis la crise de la dette de la zone euro en 2012 (-0,4%).

Les prévisions de la LPFP 2020-2024 pour 2021 correspondaient à une évolution de l'économie en forme de V, c'est-à-dire après la forte chute de 6,0% prévue pour 2020, on tablait sur un soi-disant fort rebond de 7,0% en 2021, mais qui finalement allait compenser seulement de peu la perte du PIB réel en 2020. En effet, avec ce taux de croissance de 7,0% en 2021, le PIB réel en niveau aurait dépassé de seulement 0,6% celui observé en 2019. Etant donné que la baisse du PIB réel en 2020 (-1,3%) s'avère désormais moins sévère que prévue initialement, la hausse pronostiquée pour 2021 (4,0%), bien que moindre en termes de taux de croissance que celle de la LPFP 2020-2024, constitue néanmoins un rebond très prononcé, vu que le PIB réel en 2021 dépasserait ainsi de 2,6% celui de 2019. Etant donné que la forte croissance est censée se prolonger en 2022, avec un autre 4,0%, cela donnera un écart de 6,7% avec le PIB réel observé en 2019, alors qu'avec les prévisions de la LPFP 2020-2024 cet écart ne s'élève qu'à 3,9%. Les prévisions du PSC 2021 sont donc résolument plus optimistes dans le rebond prévu en 2021-2022. Par la suite, la situation se stabilise autour de 2,6-2,7% en 2023-2024.

Les conséquences d'une chute moins prononcée du PIB réel en 2020 se retrouvent également au niveau d'autres variables de l'économie luxembourgeoise, en particulier au niveau du marché de l'emploi où l'on prévoit désormais un taux de chômage globalement moins élevé que celui prévu dans la LPFP 2020-2024. En effet, l'emploi total intérieur s'est montré légèrement plus fort en 2020 que prévu dans la LPFP 2020-2024 (2,0% contre 1,9%). En revanche, le PSC 2021 table pour 2021 sur un fléchissement à 1,7% en 2021, malgré le rebond de 4,0% attendu pour l'économie. Ceci s'explique en grande partie par le fait que le marché du travail réagit toujours avec un certain retard sur l'évolution conjoncturelle, car les entreprises et autres employeurs préfèrent attendre et s'assurer que la reprise est robuste avant de relancer leurs embauches. D'ailleurs, avec une autre progression de 4,0% prévue en 2022 du côté du PIB, le marché du travail est censé réagir plus fortement avec une hausse prévue de l'emploi intérieur de 2,8%.

N'empêche que, même si la mise en place d'une procédure accélérée pour le chômage partiel pour cas de force majeure, à laquelle 375 196 salariés ont eu recours entre mars et juin 2020¹¹, a empêché une hausse prononcée du taux de chômage à court terme, la relance économique n'entraînera pas un retour à des niveaux pré-COVID-19 pour le chômage.¹² Le taux de chômage est supposé atteindre un niveau supérieur à 7,0% à moyen terme et ce phénomène

¹¹ Ministère de l'économie, « *Aperçu des aides COVID-19* », Etats des lieux au 20 mai 2021.

¹² Selon les statistiques publiées par le STATEC dans la rubrique « *Emploi, chômage et taux de chômage par mois (données désaisonnalisées) 1995 – 2021* », le taux de chômage en 2019 se situait entre 5,1% (janvier) et 5,4% (décembre).

a déjà été observé pendant la crise financière de 2008 où les effets négatifs de la crise sur le marché du travail se sont manifestés avec un certain décalage dans le temps.

En ce qui concerne l'inflation, la LPFP 2020-2024 et le PSC 2021 tablent sur une augmentation continue de celle-ci tout au long de la période 2021-2025, ce qui est en ligne avec la reprise des activités économiques prévue au cours de la même période. Si l'inflation est restée sous la barre de 1% en 2020 c'est pour de multiples raisons. D'une part, la demande des consommateurs a diminué suite aux mesures sanitaires et aux fermetures administratives prises par les autorités dans le cadre de la lutte contre la propagation de la COVID-19 et, selon les premières estimations du STATEC, la consommation des ménages devrait avoir reculé entre 6,0% et 8,0% en 2020¹³. D'autre part, les confinements mis en place partout dans le monde en début 2020 ont accéléré encore une fois la chute drastique du prix du pétrole qui passe de €64/baril en mai 2019 à €51/baril en février 2020 et à €17/baril en avril 2020¹⁴.

En comparaison internationale, l'économie luxembourgeoise se redresse également plus nettement, en particulier par rapport à la zone euro. Si l'économie luxembourgeoise n'enregistre qu'un recul de 1,3% de son activité économique en 2020, il n'en est pas de même de la zone euro dans son ensemble, car la baisse atteint 7,1%, selon le PSC 2021 (-7,9% selon la LPFP 2020-2024). En revanche, le PSC 2021 table sur une croissance économique plus forte dans la zone euro pour les années 2021 et en particulier 2022, ce qui pourrait être lié au fait que, suite à la forte chute en 2020, l'effet de rattrapage se prolonge jusqu'en 2022. A l'horizon 2024, la LPFP 2020-2024 et le PSC 2021 prévoient que la croissance du PIB réel luxembourgeois atteint presque le double de la croissance réelle de la zone euro tandis que la croissance réelle luxembourgeoise reste 0,7 respectivement 0,8 point de % en dessous du taux historique de 3,4% (1995-2020).

Le redressement de la situation économique du Luxembourg pourrait résulter de plusieurs facteurs dont certains sont inhérents à la structure économique du Luxembourg et dont d'autres relèvent plutôt de mesures ponctuelles prises en vertu de la crise COVID-19. Le CNFP n'a pas la prétention d'être exhaustif à cet endroit, mais entend relever les facteurs qui lui semblent les plus marquants.

L'économie du Luxembourg est dominée par le secteur des services. En 2019, le secteur des services a contribué pour 87,3% à la valeur ajoutée brute totale tandis que le secteur de l'industrie y a contribué pour 6,5% – respectivement la plus haute et la plus faible contribution parmi les pays de l'Union européenne – et le secteur de la construction a contribué pour 6,0% à la valeur ajoutée brute.¹⁵ Il en résulte que les effets négatifs de la crise sanitaire sur le secteur de l'industrie et sur le secteur de la construction ont un poids relativement moins important sur l'activité économique luxembourgeoise globale (malgré un recul de la valeur ajoutée brute de -5,4% respectivement de -5,3% au premier trimestre 2020 et de -22,4% respectivement de -19,1% au deuxième trimestre 2020)¹⁶. Le Luxembourg bénéficie par

¹³ STATEC, « *Regards – Après la chute, quel potentiel de rebond pour la consommation des ménages ?* », février 2021.

¹⁴ Comité professionnel du pétrole, « *Evolution mensuelle des cotations du Brent par baril en dollars et en euros* », 2021.

¹⁵ Eurostat, « *Chiffres clés sur l'Europe* », juin 2020.

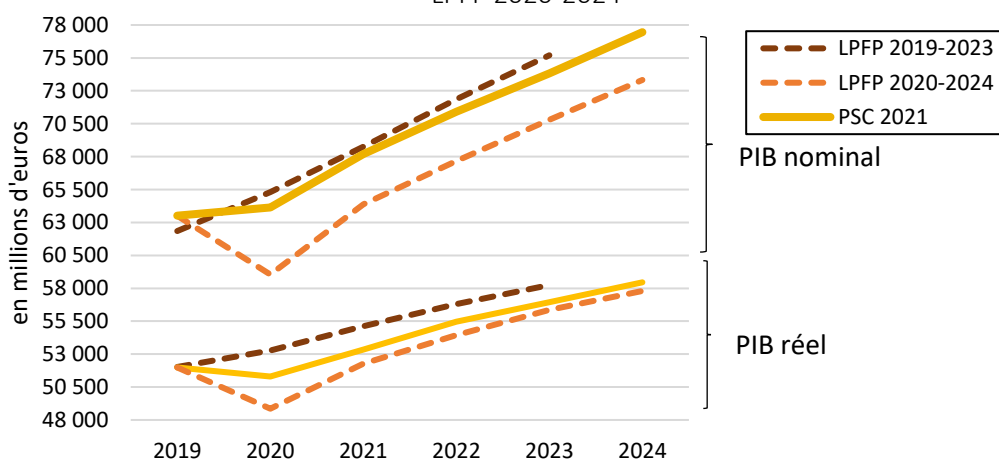
¹⁶ STATEC, « *Note de conjoncture 1-21 : La croissance sous injection* », juin 2021.

ailleurs de la résilience relative du secteur financier qui joue un rôle primordial dans l'économie luxembourgeoise, les services financiers ayant à eux seuls contribué pour 26,8% à la valeur ajoutée en 2019¹⁷. A noter une baisse à 25,7% en 2020, selon les premières estimations des comptes nationaux, ce qui constitue pourtant la valeur la plus basse depuis 2004. Le secteur des activités financières et d'assurance (et d'autres services marchands, tels que les services aux entreprises) a pu garantir l'offre de la majorité des services pendant le confinement et la valeur ajoutée brute n'a reculé que de 4,2% au deuxième trimestre 2020 selon les prévisions récentes du STATEC (Note de conjoncture 1-21)¹⁸, ceci probablement grâce à un large recours au télétravail. Le volume total des échanges de services financiers a même augmenté de 2,2%, passant de 91 455 millions d'euros en 2019 à 93 445 en 2020 et le solde extérieur des services financiers de 3,7%, atteignant un montant de 17 399 millions en 2020¹⁹.

Pour en revenir aux prévisions concernant le PIB, le graphique 3.1 ci-après (voir les données en annexe) compare l'évolution des prévisions du PIB nominal et du PIB en volume du PSC 2021 avec les deux dernières LPFP.

Le CNFP constate au niveau du PIB nominal une grande proximité entre les prévisions du récent PSC et celles de la LPFP 2019-2023 de l'automne 2019 ainsi qu'une amélioration importante par rapport aux prévisions de la LPFP 2020-2024 de l'automne 2020. En effet, pour l'année 2020, la LPFP 2020-2024 a tablé sur une baisse du PIB de 7,0% tandis que le PSC 2021 observe une croissance de 1,0%. Le taux de croissance nominal s'élève à 9,0% en 2021 dans la LPFP 2020-2024 par rapport à 6,3% dans le PSC 2021. Pour les années 2022 jusqu'à 2023, les prévisions dans la LPFP 2020-2024 variaient entre 5,1% et 4,6% et sont toujours inférieures aux estimations du PSC 2021 pour environ un demi-point de pourcentage. Au moment du déclenchement de la pandémie (2020), les estimations dans la LPFP 2020-2024 étaient donc considérablement plus pessimistes que celles présentées dans le PSC 2021.

Graphique 3.1 – Evolution du PIB nominal et réel suivant le PSC 2021, la LPFP 2019-2023 et la LPFP 2020-2024



Sources : PSC 2021 ; LPFP 2020-2024 ; LPFP 2019-2023.

¹⁷ Calcul du CNFP avec les données des comptes nationaux d'avril 2021.

¹⁸ STATEC, « Note de conjoncture 1-21 : La croissance sous injection », 8 juin 2021.

¹⁹ Ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance, « Le commerce extérieur du Luxembourg en 2020 », France, juin 2021.

La comparaison de l'évolution des prévisions du PIB réel est moins frappante, mais montre toutefois un comblement de moitié de l'écart entre la trajectoire d'automne 2020 et celle d'automne 2019 - en période d'anticipations conjoncturelles favorables.

En d'autres termes, en 2023, les prévisions économiques actuelles se rapprochent des prévisions qui ont été réalisées avant la crise. Vu ce rapprochement, la ré-application des règles de gouvernance à partir de 2023, comme momentanément prévue par la CE, ne paraît pas dénuée de sens.

En raison de la grande incertitude sur l'évolution de la pandémie, le STATEC a élaboré pour le PSC 2021 deux scénarii alternatifs par rapport à un scénario central qui est le scénario de base du PSC 2021. Considéré comme le plus probable, ce dernier « repose sur l'hypothèse que la croissance économique reste limitée par la distanciation sociale à court terme, avant que l'allègement permanent des restrictions ne commence vers la mi-2021 » (PSC 2021, page 48). Le premier scénario alternatif, dénommé ci-après « scénario favorable », est caractérisé par des progrès scientifiques, la réduction de risques sanitaires, la levée de restrictions et une confiance renforcée parmi les différents agents économiques. Le deuxième scénario alternatif, dénommé ci-après « scénario défavorable », est caractérisé par une nouvelle vague d'infections et de nouvelles mesures restrictives. Les résultats obtenus par le STATEC sont repris dans les deux tableaux ci-après.

Tableau 3.2 – Scénario central et favorable

	2020 base	2021		2022		2023		2024		2025	
		central	SC2*	central	SC2	central	SC2	central	SC2	central	SC2
PIB réel zone Euro (évolution en %)	-7,1	4,2	7,8	4,9	4,3	2,2	1,9	1,4	1,2	1,4	1,2
PIB réel (évolution en %)	-1,3	4,0	7,1	4,0	4,4	2,7	3,1	2,6	2,6	2,6	2,6
PIB nominal (évolution en %)	1,0	6,3	10,5	4,7	5,4	4,1	4,6	4,2	4,5	4,2	4,5
Emploi total intérieur (évolution en %)	2,0	1,7	2,5	2,8	3,6	2,4	2,7	2,2	2,5	2,2	2,5
Taux de chômage (en %, définition ADEM)	6,3	6,8	6,4	6,4	5,6	6,6	5,7	7,0	6,4	7,5	7,2

Source : PSC 2021.

*SC2 = scénario favorable.

Dans le cadre du scénario favorable, le STATEC estime que la zone euro se trouverait dans une période de haute conjoncture en 2021. Le taux de croissance réel se chiffrerait à 7,8% et dépasserait de 3,6 points de % celui du scénario central. Au cours des années suivantes, la croissance réelle diminuerait continuellement afin de se stabiliser à 1,2% à moyen terme. Un tel effet rebond de l'activité économique est également prévu pour le Luxembourg. En 2021, la croissance réelle se chiffrerait à 7,1%, suivie par des taux de croissance de 4,4% et de 3,1% les deux années suivantes. A moyen terme, la croissance réelle se stabiliserait à 2,6% et donc à un niveau qui serait plus du double de celui de la zone euro. Il est à noter que l'effet rebond de l'activité économique estimé pour le Luxembourg est caractérisé par un rapprochement continu de la croissance réelle de celle du scénario central. Dans la zone euro par contre, le

scénario favorable est caractérisé par une reprise économique vigoureuse et immédiate, mais au détriment de la croissance réelle à moyen terme.

En ce qui concerne le marché du travail au Luxembourg, le taux de chômage baisserait de 6,4% à 5,6% à court terme avant d'atteindre 7,2% à moyen terme. Donc même dans un scénario où la propagation du virus serait effectivement endiguée et où le climat économique serait positif, le taux de chômage est considérablement plus élevé qu'avant le début de la crise sanitaire. L'effet d'hystérèse du chômage pourrait fournir une explication pour ce développement. Ce terme décrit le phénomène d'une hausse continue du chômage même si le véritable déclencheur, dans ce cas-ci la crise sanitaire, a cessé.

Tableau 3.3 – Scénario central et défavorable

	2020 base	2021		2022		2023		2024		2025	
		central	SC1*	central	SC1	central	SC1	central	SC1	central	SC1
PIB réel zone Euro (évolution en %)	-7,1	4,2	-0,9	4,9	5,6	2,2	2,3	1,4	1,3	1,4	1,3
PIB réel (évolution en %)	-1,3	4,0	-0,6	4,0	3,3	2,7	2,2	2,6	2,4	2,6	2,3
PIB nominal (évolution en %)	1,0	6,3	-0,2	4,7	3,6	4,1	3,1	4,2	3,6	4,2	3,6
Emploi total intérieur (évolution en %)	2,0	1,7	0,5	2,8	1,7	2,4	1,8	2,2	1,5	2,2	1,5
Taux de chômage (en %, définition ADEM)	6,3	6,8	7,3	6,4	7,8	6,6	8,3	7,0	8,6	7,5	8,9

Source : PSC 2021.

*SC1 = scénario défavorable.

Dans le scénario défavorable, le STATEC estime que la zone euro resterait en récession en 2021 avec un PIB en recul de 0,9%, ce qui s'écarterait du scénario central de 5,1 points de %. Dans l'année suivante, une forte augmentation du taux de croissance réel de la zone euro serait enregistrée et dépasserait même celle estimée dans le scénario central (5,6% contre 4,9%). A moyen terme, les estimations des deux scénarii se rapprocheraient et se stabiliseraient juste en dessous de 1,5%. Le développement estimé du PIB réel au Luxembourg pour les années 2021 et 2022 serait similaire à celui de la zone euro sauf que la récession et l'effet rebond seraient beaucoup moins prononcés. Il est à noter que le PIB réel ne dépasserait à aucun moment le niveau du scénario central et que l'année 2023 marquerait le point tournant où le taux de croissance réel du Luxembourg commencerait à dépasser celui de la zone euro pour finalement atteindre un PIB réel presque deux fois plus élevé.

En ce qui concerne le marché du travail au Luxembourg, le scénario défavorable est caractérisé par une stagnation de l'emploi total intérieur et une croissance quasiment linéaire du chômage. Même si une hausse décalée du taux de chômage après une crise est un phénomène économique fréquent, décrit par l'effet d'hystérèse du chômage et aussi prédit dans les trois scénarii considérés, une augmentation continue du taux de chômage de 6,3% en 2020 à 8,9% en 2025 semble relativement grave.

Si on compare les estimations à moyen terme du scénario favorable avec les estimations à moyen terme du scénario défavorable, on remarque que les plus grandes différences apparaissent sur le marché du travail. En ce qui concerne la croissance économique, la croissance réelle de la zone euro et celle du Luxembourg sont supposées se stabiliser à peu près au même niveau, indépendamment du scénario. Au moment de la finalisation de la présente évaluation à mi-2021, l'hypothèse de base du scénario central semble proche de la réalité mais le développement (macro)économique pourrait à tout moment tendre tant vers le scénario favorable que vers le scénario défavorable. D'un point de vue optimiste, la campagne de vaccination pourrait avancer plus vite et le vaccin pourrait être plus efficace face aux mutations du virus qu'initialement prévu. D'un point de vue pessimiste, l'apparition de nouvelles mutations du virus pourrait limiter ou même anéantir les progrès et les efforts déployés jusqu'ici. Dans ce scénario, le Gouvernement serait obligé de prolonger, de renforcer ou même d'introduire de nouvelles mesures sanitaires.

Le CNFP voudrait conclure ce chapitre en estimant a) que les projections proposées n'appellent pas, d'après les données à sa disposition, d'objection, mais b) que le développement (macro)économique, tant au niveau national qu'au niveau international, ne dépend pas seulement des conséquences directes de la crise sanitaire.

Il ne faudrait donc pas négliger d'autres aspects importants qui pourraient avoir un impact sur l'activité économique, tel que par exemple l'harmonisation du droit fiscal international. Début juin 2021, les Ministres des Finances du G7 se sont engagés à fixer un taux d'impôt minimal sur les sociétés d'au moins 15%^{20,21}. La fixation d'un impôt minimal pourrait avoir des effets sur les recettes fiscales du Luxembourg et il faut donc suivre de près l'évolution de telles négociations. En outre, de plus en plus de voix s'élèvent qui demandent une imposition des sociétés internationales liée aux activités mis en œuvre par les entreprises et non la localisation de leurs sièges sociaux.

²⁰ Toutefois, il faut noter qu'un accord formel à l'égard d'un impôt minimum mondial dépend encore d'une validation ultérieure des pays membres de l'OCDE ainsi que des pays participants du sommet du G20 qui a lieu fin octobre 2021.

²¹ World Economic Forum, « Everything you need to know about the G7's plans for a global minimum tax », juin 2021.

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 celles du Luxembourg dans le cadre du PSC 2021 sont comparées à celles des institutions internationales.

Tableau 3.4 – Prévisions macroéconomiques en comparaison

	Croissance réelle de la zone euro (en %)						Croissance réelle du Luxembourg (en %)					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PSC 2021 (27 avril 2021)	-7,1	4,2	4,9	2,2	1,4	1,4	-1,3	4,0	4,0	2,7	2,6	2,6
CE (12 mai 2021) ²²	-6,6	4,3	4,4	-	-	-	-1,3	4,5	3,3	3,4	3,4	3,3
FMI (4 avril 2021) ²³	-6,6	4,4	3,8	1,9	1,6	1,4	-1,3	4,1	3,6	3,1	2,7	2,5
STATEC (8 juin 2021) ²⁴	-6,8	4,1	4,8	-	-	-	-1,3	6,0	3,5	-	-	-

Sources : PSC 2021 ; CE ; FMI ; STATEC.

Le PSC 2021 table sur une baisse de la croissance réelle dans la zone euro de 7,1% en 2020 tandis que le FMI et la CE estiment une récession un peu moins grave et tablent sur une baisse de la croissance réelle de 6,6%. Pour l'année suivante, les estimations des institutions se rapprochent et se situent entre 4,2% (PSC 2021) et 4,4% (FMI). Le CNFP observe que le PSC 2021 estime le point maximal du rebond économique en 2022 (4,9%) alors que le FMI estime celui-ci déjà pour l'année 2021 (4,4%) et que leurs prévisions concordent à moyen terme (1,4%).

Pour le Luxembourg, les institutions estiment une baisse de la croissance réelle de 1,3% en 2020, suivi d'un rebond économique en 2021. Le redressement économique se chiffre à 4,0% selon le PSC 2021, à 4,1% selon le FMI et même à 4,5% selon la CE. On peut observer que les estimations du PSC 2021 et du FMI sont proches les unes des autres tandis que celles de la CE sont généralement plus optimistes. Cela se montre également dans les prévisions à moyen terme. Le PSC 2021 et le FMI tablent sur une croissance réelle de 2,6% respectivement de 2,5% alors que la CE table sur une croissance réelle de 3,3%.

Le tableau ci-avant contient également les prévisions les plus récentes du STATEC (Note de conjoncture 1-21, juin 2021) et selon lesquelles le rebond de la croissance réelle du Luxembourg pourrait être plus prononcé qu'initialement prévu dans le PSC 2021. Compte tenu du développement économique du 1^{er} semestre 2021, la croissance économique réelle pourrait atteindre 6,0% sur l'ensemble de 2021 et 3,5% en 2022. Pour la zone euro, les prévisions de la Note de conjoncture 1-21 et du PSC 2021 concordent.

²² CE, « *Spring 2021 European Economic Forecast* », mai 2021

²³ FMI, « *World Economic Outlook Database* », avril 2021.

²⁴ STATEC, « *Note de conjoncture 1-21 : La croissance sous injection* », 8 juin 2021.

3.2. Prévisions budgétaires à la base du PSC 2021

Dans les lignes qui suivent, le CNFP procède à l'analyse des prévisions budgétaires sous-jacentes au PSC 2021. Pour ce faire, il analyse les prévisions budgétaires de l'administration centrale, celles des administrations locales et celles de la sécurité sociale, à savoir les trois sous-secteurs des administrations publiques. En outre, le solde nominal, qui présente la différence entre les recettes et les dépenses budgétaires, est examiné et comparé avec celui établi par différentes institutions internationales (CE, FMI) ainsi qu'avec celui présenté dans la récente Note de conjoncture du STATEC.

L'analyse inclut une comparaison des prévisions budgétaires sous-jacentes au PSC 2021 avec celles établies dans la LPFP 2019-2023 de décembre 2019 (avant la pandémie) et dans la LPFP 2020-2024 de décembre 2020 (au « milieu de la pandémie »).

Le CNFP note que ce même exercice de comparaison a été effectué pour certains postes de dépenses et recettes en tenant compte ponctuellement des hypothèses différentes en matière d'indice des prix à la consommation (« IPCN »)²⁵ et du nombre d'indice (« NI ») retenus au PSC 2021 par rapport aux lois de programmation financières précédentes (voir l'annexe 3 pour plus d'informations).

²⁵ Toutefois, en ce qui concerne l'impact du changement de prévisions en matière d'IPCN, il a été renoncé, dans le cadre de la présente évaluation, d'en faire une estimation.

3.2.1. Prévisions budgétaires des sous-secteurs des administrations publiques

3.2.1.1. Administration centrale

Tableau 3.5 – Recettes de l'administration centrale

RECETTES	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variation historique 1995-2019	Variation annuelle 2020	Variation annuelle 2021	Variation annuelle 2022	Variation annuelle moyenne 2023-2025
	en millions d'euros						Taux de variation (en %)				
Production marchande	123	124	134	144	154	165	3,1	2,3	1,1	7,5	7,3
Production pour usage final propre	348	348	360	370	385	398	14,5	17,5	0,0	3,4	3,4
Paielements au titre de l'autre production non marchande	661	712	741	772	767	782	5,9	-7,9	7,8	4,0	1,8
Impôts sur la production et les importations	7 007	7 751	8 167	8 591	8 989	9 346	6,0	-1,3	10,6	5,4	4,6
Revenus de la propriété	142	360	296	302	306	310	2,6	-57,1	152,5	-17,6	1,6
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	9 104	9 468	10 024	10 805	11 453	12 138	6,7	-3,1	4,0	5,9	6,6
Cotisations sociales	1 024	1 037	1 082	1 107	1 145	1 168	5,0	5,8	1,3	4,3	2,6
Autres transferts courants	262	213	233	240	244	245	2,4	41,5	-18,6	9,3	1,7
Transferts en capital à recevoir	267	221	214	204	199	196	8,2	6,8	-17,3	-2,8	-3,0
Total des recettes de l'administration centrale	18 938	20 235	21 250	22 534	23 641	24 749	6,2	-2,2	6,8	5,0	5,2

Source : PSC 2021 ; STATEC.

En 2020, la dégradation des recettes de l'administration centrale (-2,2% contre un taux historique²⁶ de +6,2%) s'explique principalement par l'impact négatif de la pandémie, à la fois à travers les effets macroéconomiques (PIB nominal de +1,0% par rapport à un taux historique de +6,0%) et les mesures discrétionnaires prises par le gouvernement, dont notamment les reports de paiement (impôts directs) d'un total de 232 millions d'euros²⁷. Il s'ensuit que la détérioration des recettes se situe au niveau des deux sous-catégories les plus importantes, à savoir, les impôts sur la production et les importations (-1,3%) ainsi que les impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc... (-3,1%).

En 2021, les recettes retrouveraient (et même dépasseraient) le rythme de croissance pré-crise avec une progression de 6,8%, qui s'explique notamment par l'amélioration de l'environnement économique (PIB nominal de +6,3%) et de l'absence de nouvelles mesures en réponse à la pandémie de la COVID-19, tels que les reports de paiement. Toutefois, une taxe Co2 avec un impact budgétaire de 40 millions d'euros sur la catégorie « impôt sur la production et les importations » (0,1% du PIB, voir le tableau 7b de l'annexe statistique du PSC 2021) a été mise en place pour l'année 2021. Néanmoins, le PSC 2021 retient encore un taux de croissance élevé pour les impôts sur la production et les importations (+10,6% contre un taux historique de +6,0%).

²⁶ Le taux historique est calculé sur la période de 1995 à 2019 en utilisant une moyenne géométrique.

²⁷ Voir le tableau 1 du PSC 2021, page 29. Le CNFP note que les impôts indirects d'un montant de 204 millions d'euros n'affectent pas les recettes et le solde public dans l'optique des comptes nationaux (SEC 2010).

Le CNFP note que la progression des recettes en 2021 est même susceptible d’être sous-estimée, en considérant la situation des recettes courantes de l’Etat sur les quatre premiers mois de l’année en cours. En effet, selon la comptabilité de l’Etat, 38,6% des recettes votées au budget sont déjà rentrées²⁸.

En 2022, par rapport à la progression élevée prévue pour 2021, les recettes de l’administration centrale connaîtraient une progression de 5,0%, donc 1,2 point de % de moins que la progression historique. Cela s’explique notamment par un taux de croissance du PIB nominal estimé à +4,7%, soit 1,3 point de % de moins que sa progression historique.

Au total, la détérioration des recettes en 2020 est partiellement rattrapée en 2021 et 2022 avec une progression de 3,1% en moyenne pour les années 2020 à 2022, qui est toutefois loin de la croissance historique de +6,2%.

A moyen terme, le PSC 2021 prévoit un taux de croissance moyen des recettes de +5,2% sur la période 2023-2025, donc un léger ralentissement par rapport à la moyenne historique. Dans le passé, l’évolution des recettes était généralement en hausse en fin de période couverte par les différentes moutures du PSC. Mais ceci serait interpellant dans le contexte actuel où une réévaluation future des recettes au-delà des prévisions actuelles déjà supérieures à la croissance supposée du PIB (PIB nominal de 4,2% en moyenne pour les années 2023-2025) est beaucoup moins escomptable. Cette évolution supérieure des recettes par rapport au PIB provient de la croissance prévue pour les principales sous-catégories: +6,6% des impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc. et +4,6% des impôts sur la production et les importations pour la période de 2023-2025.

Dans ce contexte, le CNFP note que 1) ces deux catégories de recettes ont eu dans le passé une évolution proche, mais légèrement supérieure à celle du PIB nominal (respectivement 0,8 et 0,2 point de % supérieur à un PIB historique de +6%) et 2) tel que déjà relevé dans son évaluation de novembre 2020, la progression de l’impôt sur le revenu des personnes physiques (« IRPP ») dépasse sensiblement celle des autres grandeurs budgétaires et macroéconomiques et influence de manière significative l’évolution des recettes.

²⁸ Ministre des Finances, « *Le rétablissement des finances publiques confirme un retour progressif à la normale* », communiqué de presse, 17 mai 2021.

Tableau 3.6 – Dépenses de l'administration centrale

DEPENSES	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variation historique 1995-2019	Variation annuelle 2020	Variation annuelle 2021	Variation annuelle 2022	Variation annuelle moyenne 2023-2025
	en millions d'euros						taux de variation (en %)				
Consommation intermédiaire	1 773	1 813	1 855	1 901	1 944	1 989	6,9	12,5	2,2	2,3	2,3
Investissements directs et indirects	2 994	2 989	3 063	3 102	3 180	3 224	6,4	29,5	-0,1	2,5	1,7
Formation de capital (Investissement direct)	1 967	1 806	1 950	1 990	2 030	2 044	7,0	31,1	-8,2	8,0	1,6
Transferts en capital à payer (Investissement indirect)	1 026	1 183	1 112	1 112	1 150	1 180	5,4	26,6	15,3	-6,0	2,0
Rémunération des salariés	4 949	5 129	5 446	5 679	5 936	6 202	5,7	9,6	3,6	6,2	4,4
Autres impôts sur la production	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Subventions à payer	738	765	733	737	719	719	5,8	14,5	3,6	-4,1	-0,6
Revenus de la propriété	142	119	116	102	79	86	4,8	-30,2	-16,1	-3,0	-9,3
Impôts courants sur le revenu	1	1	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Prestations sociales en espèces	2 567	2 337	2 182	2 213	2 245	2 286	5,8	43,0	-9,0	-6,6	1,6
Prestations sociales en nature	288	271	283	288	295	300	11,4	11,9	-6,1	4,8	1,9
Autres transferts courants	8 812	8 873	9 253	9 604	9 958	10 333	6,6	9,5	0,7	4,3	3,7
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits	12	33	13	13	32	32	-	-	-	-	-
Total des dépenses de l'administration centrale	22 276	22 330	22 945	23 640	24 388	25 170	6,3	15,0	0,2	2,8	3,1

Source : PSC 2021 ; STATEC.

En 2020, la forte croissance des dépenses de l'administration centrale (+15% contre un taux historique de +6,3%) s'explique par 1) la comptabilisation, dans le système SEC, de l'avion militaire (quelque 200 millions d'euros ; investissements directs) et par 2) l'impact budgétaire des mesures prises dans la lutte contre la pandémie (d'un montant total de 1 119 millions d'euros²⁹) dont notamment les mesures liées à la gestion de la crise (221 millions d'euros – investissement direct et consommation intermédiaire), les aides directes en faveur des entreprises (157 millions d'euros – investissements indirects³⁰) et les mesures pour maintenir l'emploi (629 millions d'euros – prestations sociales en espèces³¹). La progression des dépenses est ainsi due principalement aux sous-catégories suivantes: +43,0% des prestations sociales en espèces, +31,1% des investissements directs et +26,6% des investissements indirects (d'où +29,5% pour les deux catégories d'investissements) et +12,5% de consommation intermédiaire. Le CNFP note que la sous-catégorie « rémunération des salariés » présente d'ailleurs aussi un taux élevé (+9,6%) contre un taux historique de +5,7%.

²⁹ Voir le tableau 1 du PSC 2021 ; Dépenses supplémentaires hors sécurité sociale (SS) : 2021–146–238–366 (montant remboursé du chômage partiel) - 152 (avances remboursables en faveur des entreprises – qui n'affectent pas les dépenses et le solde public dans l'optique des comptes nationaux (SEC 2010)) = 1 119 millions d'euros.

³⁰ A savoir 105 millions au titre de différentes mesures en faveur des microentreprises et indépendants et 52 millions concernant le Fonds de relance et de solidarité.

³¹ Concernant la mesure en matière de chômage partiel pour cas de force majeure, le montant déboursé s'élève à 995 millions d'euros. Cependant, 366 millions d'euros ont d'ores et déjà été remboursés et, donc, la dépense en matière de chômage partiel s'élève à 629 millions d'euros en 2020.

En 2021, suite à la forte croissance en 2020, les dépenses de l'administration centrale augmenteraient uniquement de 0,2% en 2021 dans le PSC 2021. L'impact budgétaire des mesures liées à la lutte contre la pandémie est estimé à 575 millions d'euros, contre encore 1 119 millions d'euros en 2020. Il s'agit notamment des dépenses supplémentaires pour maintenir l'emploi (275 millions d'euros), des investissements directs faits dans le cadre de la crise sanitaire (86 millions d'euros), du fonds de relance et de solidarité (145 millions d'euros) ainsi que des aides directes accordées aux entreprises (20 millions d'euros). Le CNFP note toutefois que le montant des aides en faveur des entreprises pourrait être sous-estimé du fait de la prolongation récente de régimes d'aides en faveur du secteur de l'HoReCa, du divertissement, de l'événementiel et de la culture dont les activités restent directement impactées par les mesures sanitaires³². En effet, environ 7 millions d'euros (des 20 millions d'euros prévues pour l'année 2021) ont déjà été déboursés jusqu'au 20 mai 2021 selon l'état des lieux des aides COVID-19 présenté par le Ministère de l'économie³³. En outre, s'ajoutent « *diverses mesures favorisant les transitions verte et numérique et adressant la situation de logement* » (PSC 2021, page 70) d'un impact budgétaire de 52 millions d'euros.

En 2022, les dépenses de l'administration centrale connaîtraient une progression de 2,8%. Le PSC 2021 ne prévoit plus de dépenses supplémentaires dans le cadre de la pandémie autour de la COVID-19, ce qui explique la faible progression des dépenses, et notamment la baisse des « prestations sociales en espèces » (-6,6% contre un taux historique de +5,8%) après une hausse spectaculaire de +43,0% en 2020 à cause de la mesure du chômage partiel.

En considérant les montants absolus, les dépenses évoluent sur une trajectoire ascendante en passant de 19 366 millions d'euros en 2019 à 22 945 millions d'euros en 2022, soit une augmentation annuelle moyenne de 5,9%, correspondant presque au taux historique de 6,3%. L'effet de base, c.-à-d. la forte augmentation des dépenses en 2020 suite aux mesures temporaires dans le contexte de la crise autour de la COVID-19 est compensée par une plus faible progression des dépenses en 2021 et 2022.

A moyen terme (2023-2025), les dépenses de l'administration centrale sont estimées augmenter en moyenne de 3,1%, un taux qui est loin du taux historique (6,3%). L'augmentation moins rapide des dépenses se reflète principalement dans les investissements, les prestations sociales en espèces et les autres transferts courants qui augmentent de respectivement 1,7%, 1,6% et 3,7% en moyenne sur les années 2023-2025 contre un taux historique de 6,4%, 5,8% et 6,6%. Dans ce contexte, le CNFP rappelle que les prévisions budgétaires pluriannuelles ont souvent été basées sur un ralentissement supposé des dépenses (et surtout un ralentissement des investissements) en fin de période, ce qui a eu pour corollaire une révision régulière de ces dépenses vers le haut dans les documents budgétaires successifs.

Tel que relevé dans l'introduction, le CNFP prend note que les subsides de la CE prévus par la « Facilité pour la reprise et la résilience » à hauteur de 93 millions d'euros (0,4% du PIB, dont 76,64 millions d'euros au courant des années

³² Direction générale des classes moyennes, « *Prolongation de régimes d'aides liés à la COVID-19* », communiqué de presse, 3 juin 2021.

³³ Ministère de l'économie, « *Aperçu des aides COVID-19* », Etats des lieux au 20 mai 2021.

2021 et 2022 et environ 16,89 millions d'euros en 2023) ne sont pas considérés dans les prévisions budgétaires du PSC 2021. La prise en compte réduirait les dépenses du même montant.

Le tableau suivant chiffre la différence entre les prévisions des recettes et des dépenses de l'administration centrale du PSC 2021 et les prévisions de la LPFP 2020-2024 de décembre 2020 (au mi-chemin entre le début de la pandémie et la date de finalisation de la présente évaluation) et de la LPFP 2019-2023 de décembre 2019 (avant la pandémie).

Tableau 3.7 – Comparaison entre le PSC 2021, la LPFP 2020-2024 et la LPFP 2019-2023

	2020		2021		2022		2023		2024
	Différence entre le PSC 2021 et la ...								
	<i>LPFP</i> <i>2020-2024</i>	LPFP 2019-2023	<i>LPFP</i> <i>2020-2024</i>	LPFP 2019-2023	<i>LPFP</i> <i>2020-2024</i>	LPFP 2019-2023	<i>LPFP</i> <i>2020-2024</i>	LPFP 2019-2023	<i>LPFP</i> <i>2020-2024</i>
	En millions d'euros								
Recettes	1 091	-1 357	953	-1 168	781	-1 343	836	-1 221	857
Production non marchande	-27	-35	12	-57	14	-7	16	28	17
Impôts sur la production et les importations	379	-565	383	-226	342	-248	348	-249	344
Revenu de la propriété	-3	-152	105	59	40	-6	44	-1	48
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc.	613	-683	471	-864	340	-1 011	386	-912	416
Cotisations sociales	34	-6	7	-40	14	-46	14	-53	14
Autres transferts courants	13	40	-64	-21	-10	-8	-12	-5	-13
Transferts en capital à recevoir	61	25	12	-20	19	-19	24	-26	19
Autres *	21	19	26	1	22	1	16	-2	11

Dépenses	-649	1 341	537	526	227	244	281	43	297
Consommation intermédiaire	-177	39	48	87	34	70	34	79	34
Formation de capital (Investissements directs)	-256	167	65	41	-130	84	-40	46	-75
Rémunération des salariés	67	63	-25	-22	54	38	71	-2	52
Subventions à payer	-66	5	-70	8	-91	-34	-88	-42	-82
Prestations sociales en espèces	-176	739	132	441	103	227	106	209	102
Prestations sociales en nature	31	214	0	196	0	208	0	213	0
Autres transferts courants	150	111	207	-325	250	-325	308	-397	309
Transferts en capital à payer (Investissements indirects)	-221	11	169	117	-1	32	-124	-1	-69
Autres**	-1	-8	10	-18	8	-55	15	-61	26

Sources : PSC 2021 ; LPFP 2020-2024 ; LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

* Autres : Production marchande, Production pour usage final propre ;

** Autres : Autres impôts sur la production, Revenu de la propriété, Acquisition moins cessions d'actifs non financiers non produits.

Du côté des recettes de l'administration centrale, l'amélioration en 2020 dans le PSC 2021 par rapport à la LPFP 2020-2024 se chiffre à 1 091 millions d'euros et s'explique notamment par une meilleure activité économique que prévue. En effet, le PIB réel recule de 1,3% en 2020, et non de 6% tel qu'estimé encore dans la LPFP 2020-2024. En outre, elle s'explique par le montant moins élevé des reports de paiement qui ont un impact direct sur le budget (232 millions d'euros) que celui qui était prévu dans la LPFP 2020-2024 (1 250 millions d'euros³⁴). D'où une amélioration des recettes qui se reflète surtout dans les deux sous-catégories les plus importantes, à savoir, les impôts sur la production et les importations (+379 millions d'euros) ainsi que les impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc. (+613 millions d'euros).

L'amélioration des recettes pour l'année 2020 a naturellement un impact (effet de base) sur les années suivantes, toutefois dans une moindre mesure. Il faut notamment prendre en compte que le redressement prévu de l'économie en 2021 (PIB réel de 4,0%) sera moins élevé que prévu dans la LPFP 2020-2024 (PIB réel de 7,0%) suite à l'amélioration du PIB en 2020 (effet de rebond moindre). Les taux de croissance des recettes pour 2021 ont donc été revus vers le bas dans le PSC 2021. Enfin, l'amélioration des recettes de l'administration centrale dans le PSC 2021 par rapport à la LPFP 2020-2024 se chiffre encore à 953 millions d'euros en 2021 et à 825 millions d'euros en moyenne entre 2022 et 2024.

En comparant les prévisions du PSC 2021 avec celles de la LPFP 2019-2023 (établi quelques mois avant la pandémie), on note une dégradation des recettes de l'administration centrale de l'ordre de 1 221 millions d'euros en 2023. Elle est notamment due aux catégories « impôt sur la production et les importations » en baisse de 249 millions d'euros (environ -2,8% par rapport au chiffre estimé dans la LPFP 2019-2023) et « impôt courant sur le revenu, le patrimoine, etc. » qui diminue de quelque 912 millions (-7,8% par rapport à la LPFP 2019-2023).

L'appréciation de cette dernière baisse semble toutefois biaisée du fait que le poste SEC « impôt courant sur le revenu, le patrimoine, etc. » regroupe tant les impôts sur le revenu des collectivités, dont on conçoit que certains secteurs puissent encore être impactés à moyen terme par la pandémie, et les impôts sur le revenu des personnes physiques a priori beaucoup moins affectés au vu de l'évolution des cotisations sociales (voir le sous-chapitre 3.2.1.3 Sécurité sociale). En l'absence d'une annexe nationale au PSC 2021 (qui était encore publiée avec le PSC 2017 et le PSC 2018), qui aurait, le cas échéant, permis de clarifier cet aspect, il conviendra d'y revenir dans le cadre du PLPFP 2021-2025.

En outre, en tenant compte l'hypothèse différente en matière du NI retenue au PSC 2021 par rapport à la LPFP 2019-2023³⁵, et sans attribuer à ces estimations et ajustements forfaitaires une signification excessive, la contraction des recettes de l'administration centrale se réduit en 2023 d'un ordre de grandeur non négligeable, se rapprochant plutôt du milliard que des 1,2 milliard d'euros sans prise en compte de ces hypothèses.

³⁴ Montant calculé par le CNFP sur la base des informations disponibles dans le PSC 2020, page 27.

³⁵ Pour le détail des hypothèses appliquées, voir l'annexe 3.

Du côté des dépenses de l'administration centrale, on note une baisse de 649 millions d'euros en 2020 dans le PSC 2021 par rapport à la LPFP 2020-2024. Elle s'explique du fait que les moyens alloués aux mesures n'ont pas été utilisés en totalité : Le CNFP note que le montant global des mesures d'aides directes décaissé ou décaissable du programme de stabilisation de l'économie concernant l'administration centrale (1,53 milliard d'euros³⁶) n'a pas été utilisé dans sa totalité en 2020. En effet, d'après le tableau 1 du PSC 2021, 0,92 milliard d'euros³⁷ ont été déboursés en 2020 dans le cadre du programme de stabilisation. Le paquet « Neistart Lëtzebuerg » avait été présenté en mai 2020 avec un volume global entre 700 et 800 millions euros, sans distinction d'exercice. Le CNFP note d'ailleurs que 197 millions d'euros ont été déboursés en 2020. En 2021, et aussi pour les années suivantes, les dépenses de l'administration centrale ont été révisées vers le haut, de 537 millions d'euros en 2021 et de 268 millions d'euros en moyenne entre 2022 et 2024. Concernant l'année 2021, cela devra notamment être lié au report de mesures de l'année 2020 à l'année 2021, aux prolongations de certaines aides ainsi qu'à de nouvelles mesures dans le cadre de la pandémie de la COVID-19. Concernant la période 2022-2024, le CNFP note que les montants des catégories de dépenses « autres transferts courants » et « prestations sociales en espèces » ont été revus à la hausse de respectivement 289 millions d'euros et de 104 millions d'euros en moyenne. Par contre, les investissements directs et indirects ont été revus à la baisse de 146 millions d'euros en moyenne.

Par rapport à la LPFP 2019-2023, on note une augmentation des dépenses de l'administration centrale de l'ordre de 1 341 millions d'euros en 2020 et de 526 millions d'euros en 2021 ce qui découle principalement des mesures anti-crise. Pour l'année 2023, l'augmentation globale ne se chiffre qu'à 43 millions d'euros en 2023, voire diminue de 66 millions si l'on déduit les « mesures nouvelles prévues au budget 2021 » (109 millions). On peut constater, toujours pour l'année 2023, une forte augmentation des catégories « consommation intermédiaire » (+79 millions d'euros) et « prestations sociales en espèces » (+209 millions d'euros) et des investissements directs et indirects (+45 millions d'euros). Par contre, la catégorie « autres transferts courants » diminue de 397 millions d'euros et la catégorie « rémunération des salariés » reste stable (-2 millions d'euros).

Néanmoins, en tenant compte de l'hypothèse différente en matière du NI retenue au PSC 2021 par rapport à la LPFP 2019-2023, on constate que la catégorie « rémunération des salariés » augmenterait de 79 millions d'euros au lieu de la diminution de 2 millions d'euros et que la catégorie « prestations sociales en espèces » augmenterait de 238 millions d'euros au lieu de 209 millions d'euros. Pour ce qui est des dépenses de consommation intermédiaire, un impact de l'évolution des prix à la consommation est également vraisemblable, mais au vu de l'ampleur limitée de l'écart entre les hypothèses respectives de l'IPC pour 2023 et de l'absence de données plus précises quant aux dépenses impactées (voir l'annexe 3), il est renoncé à une évaluation.

³⁶ Montant calculé par le CNFP sur la base des informations disponibles dans le PSC 2020, page 27 : 2 257–400–226–106 = 1 525 millions d'euros.

³⁷ Montant calculé par le CNFP sur la base des informations disponibles dans le PSC 2021, page 29 : 2 021–152 (avances remboursables en faveur des entreprises) – 238 (congé pour raisons extraordinaires) – 146 (indemnités pécuniaires de maladie) – 366 (montant remboursé du chômage partiel) – 197 (Neistart Lëtzebuerg) = 922 millions d'euros.

A noter en particulier, pour les catégories « consommation intermédiaire » et « rémunérations des salariés », l'évolution globale 2019-2023 suivant la LPFP 2019-2023 (modifiée avec le NI) et le PSC 2021 se présente comme suit :

	2019	2023	Variation	
	En millions d'euros			
Consommation intermédiaire				
LPFP 2019-2023	1 641	1 821	+181	+11% (croissance IPCN : +6,8%)
PSC 2021	1 576	1 901	+325	+21% (croissance IPCN : +6,3%)
Rémunération du personnel				
LPFP 2019-2023 (modifiée avec le NI du PSC 2021)	4 518	5 600	+1 082	+24%
PSC 2021	4 515	5 679	+1 164	+26% (croissance NI : +6,2%)

Sources : PSC 2021 ; LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

L'accroissement de la consommation intermédiaire dépasse en moyenne annuelle de 3,2%³⁸ l'augmentation de l'IPCN entre 2019 et 2023, mais surtout a doublé par rapport aux prévisions de la LPFP 2019-2023.

L'accroissement des rémunérations du personnel (moyenne annuelle de 4,3% en plus du NI, donc très supérieure au glissement des rémunérations) ne surprend pas au vu de l'évolution de l'emploi dans la Fonction publique de 2018 à 2020 publié récemment par le département ministériel afférent³⁹.

La catégorie de dépenses « autres transferts courants » (voir ci-dessus: en forte diminution par rapport au montant 2023 de la LPFP 2019-2023) est également affectée par l'évolution du NI, notamment les transferts au profit des administrations locales et de la sécurité sociale. Ainsi qu'on le voit dans les sous-chapitres y relatifs, les diminutions par rapport à la LPFP 2019-2023 de ces transferts sont également moins fortes lorsqu'on prend en compte l'écart en matière du NI (voir notamment le sous-chapitre 3.2.1.3 Sécurité sociale: de 62 millions).

Ainsi, en prenant en compte les hypothèses plus basses du NI du PSC 2021 par rapport à la LPFP 2019-2023, il résulte de l'analyse ci-dessus (même en faisant abstraction des dépenses nouvelles prévues au budget 2021) que les dépenses pour 2023 augmenteraient d'un ordre de grandeur nettement supérieur à la différence de 43 millions indiquée ci-avant.

Combinée avec la comparaison des prévisions de recettes, cela veut dire que la dégradation du solde entre les dernières prévisions d'avant-crise et celles du PSC 2021 (1,2 milliard), n'est pas exclusivement due à la dégradation des recettes, mais aussi à des augmentations de dépenses, notamment courantes et ce en dépit des économies en matière de transferts courants découlant de certaines moins-values de recettes.

³⁸ $((1 + 21\%) / (1 + 6,3\%))^{0,25} - 1 = 3,2\%$.

³⁹ Ministère de la Fonction Publique, « Chiffres clés de l'emploi dans la Fonction publique de l'Etat - 2020 », mai 2021.

3.2.1.2. Administrations locales

Tableau 3.8 – Recettes et Dépenses des administrations locales

Administrations locales	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variation historique 1995-2019	Variation annuelle 2020	Variation annuelle 2021	Variation annuelle 2022	Variation annuelle moyenne 2023-2025
	en millions d'euros						Taux de variation (en %)				
Recettes	3 216	3 381	3 483	3 668	3 796	3 963	5,4	-3,4	5,1	3,0	4,4
Production marchande	308	313	323	332	342	353	3,8	1,2	1,9	3,0	3,0
Paiements au titre de l'autre production non marchande	167	195	205	215	225	237	5,3	-13,3	16,9	5,0	5,0
Impôts sur la production et les importations	63	64	66	66	66	66	4,8	-10,5	2,6	2,7	0,0
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	939	907	911	946	971	996	5,2	-15,9	-3,4	0,5	3,0
Autres transferts courants	1 465	1 590	1 686	1 812	1 920	2 040	6,0	8,1	8,6	6,0	6,6
Autres*	275	312	292	298	271	271	6,4	-6,0	13,2	-6,2	-2,4
Dépenses	3 338	3 379	3 458	3 588	3 717	3 846	5,3	10,2	1,2	2,3	3,6
Consommation intermédiaire	687	712	728	747	768	786	5,8	-2,8	3,7	2,3	2,6
Formation de capital fixe	1 135	1 126	1 165	1 205	1 250	1 295	5,7	15,6	-0,8	3,4	3,6
Rémunération des salariés	1 163	1 246	1 286	1 354	1 416	1 482	5,3	11,8	7,1	3,2	4,8
Autres**	353	295	278	281	283	284	3,2	17,2	-16,2	-5,6	0,6

Sources : PSC 2021 ; STATEC ; Calculs CNFP.

* Autres : Transferts en capital à recevoir, Revenu de la propriété, Cotisations sociales.

** Autres : Autres impôts sur la production, Revenu de la propriété, Prestations sociales, Autres transferts courants, Transferts en capital à payer.

En 2020, la dégradation des recettes des administrations locales (-3,4% contre un taux historique de +5,4%) se reflète notamment dans une diminution importante (-15,9%) des impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. Cependant, les autres transferts courants (en provenance de l'administration centrale) augmentent de 8,1%. L'augmentation des dépenses en 2020 (+10,2% contre un taux historique de +5,3%) se reflète principalement dans les investissements directs et les rémunérations des salariés (qui représentent deux tiers des dépenses totales), qui augmentent de respectivement 15,6% et 11,8% contre un taux historique de +5,7% et +5,3%. Afin d'appréhender ces chiffres, des informations complémentaires seraient nécessaires, dont notamment l'impact de la crise sanitaire sur les recettes et dépenses des administrations locales. La dernière circulaire du Ministère de l'Intérieur qui chiffre l'impact de la COVID-19 date de mai 2020⁴⁰.

En 2021, les administrations locales bénéficieront des perspectives économiques favorables et donc les recettes retrouveraient leur rythme de croissance pré-crise avec une progression de 5,1%. De l'autre côté, suite à une hausse importante en 2020, les dépenses n'augmenteraient que de 1,2%. On note principalement un léger repli des investissements directs (-0,8%). **A moyen terme**, le PSC 2021 prévoit un taux de croissance moyen des recettes des administrations locales de +4,4% sur la période 2023-2025. Ainsi, les recettes évolueraient plus rapidement que les dépenses, avec un taux de croissance moyen de 3,6% sur la même période.

⁴⁰ Ministère de l'Intérieur, « COVID-19 – Impact du COVID-19 sur les finances communales », Circulaire n°3834, 8 mai 2020 : <https://mint.gouvernement.lu/dam-assets/circulaires/2020/janvier-juin/3834.pdf>.

Tableau 3.9 –Comparaison entre le PSC 2021, la LPFP 2020-2024 et la LPFP 2019-2023

	2020		2021		2022		2023		2024
	Différence entre le PSC 2021 et la ...								
	LPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	LPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	LPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	LPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	LPFP 2020- 2024
	En millions d'euros								
Recettes	120	-253	123	-211	106	-268	123	-239	121
Production marchande	6	0	3	-4	3	-4	3	-4	3
Paie­ments au titre de l'autre production non marchande	-20	-43	-2	-25	-2	-26	-2	-27	-2
Impôts sur la production et les importations	-3	-3	-2	-2	0	0	0	0	0
Impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc.	72	-125	-4	-169	0	-200	0	-200	0
Autres transferts courants	114	-56	123	-30	105	-43	120	-34	120
Autres*	-49	-25	5	19	0	5	2	27	0
Dépenses	29	210	123	106	90	37	52	15	54
Consommation intermédiaire	-51	-21	-42	-29	-43	-48	-44	-65	-46
Formation de capital fixe	-4	89	16	10	0	-5	-40	-15	-40
Rémunération des salariés	21	47	81	86	83	80	87	93	92
Autres**	63	95	69	40	50	9	49	3	48

Sources : PSC 2021 ; LPFP 2020-2024 ; LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

* Autres : Transferts en capital à recevoir, Revenu de la propriété, Cotisations sociales.

** Autres : Autres impôts sur la production, Revenu de la propriété, Prestations sociales, Autres transferts courants, Transferts en capital à payer.

Par rapport à la LPFP 2020-2024, les recettes des administrations locales s'améliorent de 120 millions d'euros en 2020, et de 119 millions d'euros en moyenne sur la période de 2021 à 2024. Cette amélioration provient notamment de l'augmentation de la catégorie de recettes « autres transferts courants » d'un montant équivalent. Dans ce contexte, le CNFP note que, et tel que relevé dans la LPFP 2020-2024, « seuls les recettes transitant à travers le budget de l'Etat ont pu être réévaluées, faute d'informations sur l'impact de la crise sanitaire sur les finances des communes ». De l'autre côté, les dépenses des administrations locales sont estimées augmenter plus rapidement que prévu dans la LPFP 2020-2024, de 29 millions d'euros en 2020 et de 80 millions d'euros en moyenne pour les années 2021-2024. Notamment, la catégorie de dépenses « rémunération des salariés » a été revue à la hausse d'un montant équivalent. Des changements par rapport à la LPFP 2020-2024 s'enregistrent également dans la catégorie « consommation intermédiaire », avec une baisse d'en moyenne 44 millions d'euros sur les années 2021-2024, qui est compensée presque entièrement par une hausse projetée de 37 millions d'euros en moyenne sur la même période de la catégorie de dépenses « autres transferts courants ».

Par rapport à la LPFP 2019-2023 (établie avant la pandémie), les recettes des administrations locales diminueraient de 226 millions d'euros en moyenne sur la période 2020-2022 et de 239 millions d'euros en 2023 (-6,1% par rapport au chiffre estimé dans la LPFP 2019-2023). Cette diminution en 2023 provient principalement de la diminution de la catégorie de recettes « impôt courant sur le revenu et le patrimoine etc... » (dont notamment l'ICC) (-200 millions d'euros) et des « autres transferts courants » (-34 millions d'euros). En tenant compte de l'hypothèse différente en matière du NI retenue au PSC 2021 par rapport à la LPFP 2019-2023, la baisse des « autres transferts courants »,

principalement constitués de la dotation du Fonds de Dotation globale des communes (FDGC), se réduit encore pour devenir peu importante⁴¹.

Encadré 1 – Comparaison avec le PSC 2018

La pandémie ayant réduit les revenus de certaines entreprises et ménages, et par conséquent, les impôts perçus par l'administration centrale et partant les impôts transférés directement comme l'ICC ou indirectement comme la dotation du FDGC précité aux administrations locales, tant l'administration centrale que les administrations locales participent ainsi nécessairement et solidairement aux moins-values de recettes.

Il faut néanmoins mentionner que, par rapport aux prévisions du PSC 2018 (établi en avril 2018) et contrairement à l'administration centrale qui accuse pour les exercices 2020 à 2022 des moins-values de recettes de l'ordre du demi-milliard par an entre le PSC 2018 et le PSC 2021, et absorbant ainsi les plus-values des années 2018 (1 167 millions d'euros) et 2019 (827 millions d'euros), les catégories de recettes « impôts courants sur le revenu et le patrimoine etc. », « autres transferts courants » et « transferts en capital à recevoir » des administrations locales constatées ou prévues sur la même période n'ont pas baissé. En effet, ils sont restés stables (+3,6 millions d'euros en moyenne sur la période 2020 à 2022). Ceci après avoir accusé d'importantes plus-values en 2018 (139 millions d'euros) et 2019 (183 millions d'euros) par rapport aux prévisions du PSC 2018, lequel tenait déjà compte des 90 millions de recettes supplémentaires allouées au secteur communal par la réforme des finances communale de 2016.

Sur la période 2018-2022, il reste donc un surplus de 332 millions des catégories de recettes « impôts courants sur le revenu et le patrimoine etc. », « autres transferts courants » et « transferts en capital à recevoir » des administrations locales, qui est toutefois réduit par les moins-values intervenues sur les recettes totales du sous-secteur, facteur qui mériterait une analyse dépassant le cadre de la présente évaluation. A noter également que le PSC 2018 a été établi pour les années 2021 et 2022 avec des hypothèses d'IPC et de NI plus élevées, l'élimination de ce facteur renforcerait encore les constats ci-avant.

Le tableau ci-après montre la différence entre le PSC 2018 et le PSC 2021 pour l'administration centrale et les administrations locales.

Tableau 3.10 –Ecart entre le PSC 2018 et le PSC 2021, administration centrale et administrations locales

Ecart avec le PSC 2018	2018	2019	2020	2021	2022
Administrations locales					
Recettes totales	106	144	-83	-79	-66
Total des sous-catégories	139	183	8	-5	8
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine etc.					
Autres transferts courants					
Transferts en capital					
Autres	-33	-38	-90	-74	-74
Administration centrale					
Recettes totales	1 167	827	-647	-373	-320
Total des sous-catégories	956	689	-702	-528	-458
Impôts sur la production et les importations					
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine					
Autres	211	137	55	155	138

Sources : PSC 2021 ; PSC 2018 ; Calculs CNFP.

⁴¹ Doté par 10% de la TVA restant acquise après versements à l'UE et par 18% de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (« IRPP ») (hors impôt de solidarité), les observations faites à cet égard concernant les recettes d'impôts correspondants de l'administration centrale s'appliquent par ricochet à cette dotation.

Compte tenu de la situation contrastée des écarts du PSC 2021 avec celui de 2018 pour ce qui est de l'administration centrale et des administrations locales, la référence à la LPFP 2019-2023 établie au vu des plus-values particulièrement élevées en matière d'IRC et d'ICC en 2018 et 2019 pour jauger les moins-values de recettes paraît trop restrictive.

De l'autre côté, les dépenses des administrations locales augmentent de 210 millions d'euros en 2020 et d'uniquement 15 millions d'euros en 2023 par rapport à la LPFP 2019-2023. Pour l'année 2020, il s'agit notamment d'une hausse des catégories « formation de capital » (+89 millions d'euros), « rémunération des salariés » (+47 millions d'euros) et « acquisitions moins cessions d'actifs non financiers non produits » (+97 millions d'euros). Pour l'année 2023, l'augmentation provient notamment de la catégorie « rémunération des salariés » (+93 millions d'euros ou +111 millions si ajusté au niveau du NI du PSC 2021), augmentation qui est compensée en partie par la baisse de la catégorie « consommation intermédiaire » (-65 millions d'euros).

Certes, comme le Ministère des Finances l'indiquait dans sa prise de position relative à l'évaluation par le CNFP du PSC 2020⁴², lors de l'établissement de la LPFP 2019-2023, les plans pluriannuels des administrations locales n'étaient pas connus (alors même que leur introduction législative en 2013 était motivée en particulier par la nécessité de disposer de projections pluriannuelles fiables pour l'établissement des projections requises au niveau de l'UE). Les projections actuelles ne reposent également toujours pas sur des plans pluriannuels des administrations locales, les projections des dépenses et recettes du secteur communal restent empreintes d'une certaine incertitude. Il n'en demeure pas moins que les montants tant de ces recettes que de ces dépenses constituent une, sinon la référence à l'aune de laquelle sera appréciée la politique budgétaire du secteur.

⁴² Ministre des Finances, « *Prise de position du Ministère des Finances au sujet de l'évaluation des finances publiques du 15 juin 2020* », 23 juillet 2020.

3.2.1.3. Sécurité sociale

Tableau 3.11 – Recettes et dépenses de la sécurité sociale

Sécurité sociale	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Variation historique 1995-2019	Variation annuelle 2020	Variation annuelle 2021	Variation annuelle 2022	Variation annuelle moyenne 2023-2025
	en millions d'euros						Taux de variation (en %)				
Recettes	13 228	13 317	13 933	14 607	15 244	15 966	6,4	7,2	0,7	4,6	4,6
Production marchande	192	203	215	229	241	253	10,0	5,6	5,7	5,9	5,5
Paielements au titre de l'autre production non marchande	69	74	79	85	91	97	7,4	6,1	7,0	7,1	7,1
Revenus de la propriété	420	486	499	517	533	544	5,0	-10,5	15,7	2,7	2,9
Cotisations sociales	7 088	7 308	7 686	8 060	8 421	8 857	6,5	5,1	3,1	5,2	4,8
Autres transferts courants	5 389	5 180	5 374	5 585	5 806	6 061	6,5	11,7	-3,9	3,7	4,1
Autres*	70	66	80	131	152	154	2,7	29,6	-4,5	20,3	24,6
Dépenses	12 388	12 583	13 186	13 856	14 543	15 368	6,4	11,3	1,6	4,8	5,2
Consommation intermédiaire	427	454	450	468	487	510	6,7	10,5	6,1	-0,7	4,3
Rémunération des salariés	830	880	916	943	979	1 034	6,5	8,4	6,1	4,1	4,1
Prestations sociales en espèces	8 568	8 597	9 044	9 505	9 985	10 554	6,1	10,9	0,3	5,2	5,3
Prestations sociales en nature	1 959	2 073	2 111	2 217	2 326	2 471	8,3	14,3	5,8	1,9	5,4
Autres transferts courants	314	346	425	440	458	479	4,7	-5,7	10,0	22,9	4,0
Autres**	290	233	240	283	308	320	8,0	39,9	-19,2	2,1	10,3

Sources : PSC 2021 ; STATEC ; Calculs CNFP.

* Autres : Transferts en capital à recevoir.

** Autres : Formation de capital, Revenus de la propriété, Transferts en capital à payer.

Par rapport à un taux historique de progression de +6,4% pour les recettes et les dépenses de la sécurité sociale, la hausse des recettes **en 2020** (+7,2%, notamment grâce à une dotation exceptionnelle en provenance de la part du budget de l'Etat de 900 millions d'euros, voir LPFP 2020-2024, page 352) ne compense pas la hausse importante des dépenses (+11,3%) qui est notamment due aux mesures dans le cadre de la lutte de la COVID-19, tel que le congé pour raisons extraordinaires avec un impact budgétaire de 238 millions d'euros et les indemnités pécuniaires de maladie d'un impact budgétaire de 146 millions d'euros. Apurées de ces mesures, les dépenses auraient augmenté de 7,8%, donc presque dans le même ordre de grandeur que les recettes de la sécurité sociale.

En 2021, suite à la forte croissance en 2020, les dépenses de la sécurité sociale augmenteraient seulement de 1,6%. Pour les deux années (2020 et 2021) prises ensemble, on obtient un taux de croissance de 6,3% qui correspond presque au taux historique des dépenses de la sécurité sociale. Le CNFP note que les recettes pour l'année 2021 augmenteraient uniquement de 0,7% selon les prévisions du PSC 2021, ce qui est notamment due à la baisse des autres transferts courants (-3,9%). L'évolution **à moyen terme**, pour les dépenses et les recettes, est également légèrement en dessous de l'évolution historique, avec 5,1% pour les dépenses et 4,6% pour les recettes sur la période de 2022-2025.

Tableau 3.12 – Comparaison entre le PSC 2021, la LPFP 2020-2024 et la LPFP 2019-2023

	2020		2021		2022		2023		2024
	Différence entre le PSC 2021 et la ...								
	LPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	LPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	LPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	LPFP 2020- 2024	LPFP 2019- 2023	LPFP 2020- 2024
	En millions d'euros								
Recettes	146	537	99	37	180	86	278	105	260
Production marchande	0	148	0	159	-3	161	1	175	2
Paielements au titre de l'autre production non marchande	0	69	0	74	0	79	0	85	0
Revenus de la propriété	8	-44	-14	-4	-21	-22	-25	-30	-29
Cotisations sociales	83	-42	64	-170	116	-138	177	-150	167
Autres transferts courants	48	354	43	-71	87	-57	124	-88	120
Autres*	6	53	6	49	1	63	1	114	1
Dépenses	201	753	120	327	217	415	247	369	200
Consommation intermédiaire	36	342	32	365	10	360	16	375	19
Rémunérations des salariés	0	688	1	729	6	764	7	785	10
Prestations sociales en espèces	4	382	44	-4	151	41	195	6	190
Prestations sociales en nature	123	-1 023	90	-1 092	23	-1 186	22	-1 271	-6
Autres transferts courants	-23	242	-66	272	-4	350	-7	363	-3
Autres**	60	123	19	56	31	87	15	111	-10

Sources : PSC 2021 ; LPFP 2020-2024 ; LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

* Autres : Transferts en capital à recevoir.

** Autres : Formation de capital, Revenus de la propriété, Transferts en capital à payer.

Par rapport à la LPFP 2020-2024, les recettes de la sécurité sociale s'améliorent selon les PSC 2021 de 146 millions d'euros en 2020, et d'environ 200 millions d'euros en moyenne sur la période de 2021 à 2024. Cette amélioration provient notamment de l'augmentation des principales catégories de recettes ; « cotisations sociales » et « autres transferts courants ». De l'autre côté, les dépenses sont estimées augmenter plus rapidement encore que prévu dans la LPFP 2020-2024, d'environ 200 millions d'euros en 2020 et de 196 millions d'euros en moyenne pour les années 2021-2024. Notamment, les prestations sociales en espèces ont été revues à la hausse (145 millions d'euros en moyenne).

Par rapport à la LPFP 2019-2023, la diminution de la catégorie de recettes « cotisations sociales » (-150 millions d'euros en 2023) et « autres transferts courants » (-88 millions d'euros en 2023) est pratiquement annulée par la prise en compte du NI moins élevé retenu au PSC 2021 par rapport à celui de la LPFP 2019-2023: Ce facteur considéré, ces deux catégories de recettes ne diminuent que de respectivement -33 et -26 millions d'euros, ce qui traduit un retour quasi à la normale pour les recettes du sous-secteur de la Sécurité sociale.

Du côté des dépenses, les prestations en espèces augmentent en 2023 de 6 millions d'euros. Toutefois, après la prise en compte du NI moins élevé retenu au PSC 2021 par rapport à celui de la LPFP 2019-2023 (qui gouverne les pensions et indemnités pécuniaires, mais, à législation constante pas les allocations familiales), il en résulte une augmentation de +123 millions d'euros en 2023 dont la cause reste à être motivée.

Une comparaison plus générale de l'évolution des dépenses entre le PSC 2021 et la LPFP 2019-2023 est difficilement réalisable. En effet, l'analyse des dépenses de la sécurité sociale est compromise par l'intégration, à partir du PSC 2020, des dépenses et recettes du secteur hospitalier (recettes s'accroissant sensiblement de 1,07 milliard d'euros en 2020 à 1,37 milliard d'euros en 2024, soit une progression annuelle moyenne de +6,3% (voir la LPFP 2020-2024, page 432)).

La non-communication 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 permet pas d'approfondir ou de détailler davantage l'appréciation des dépenses et recettes du secteur.

En effet, on constate entre la LPFP 2019-2023 et le PSC 2021 une diminution des prestations en nature de la sécurité sociale de quelque 1,1 milliard d'euros en 2019 (ou une diminution de presque de la moitié des prestations encore prévues dans la LPFP 2019-2023) 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 312, 51, 628 et 138 millions d'euros.

Tableau 3.13 – Comparaison entre le PSC 2021 et la LPFP 2019-2023, année 2019

	2019		Différence	Rapport
	LPFP 2019-2023	PSC 2021		
(en millions d'euros)	(a)	(b)	(b)-(a)	(b)/(a)
Recettes	12 061	12 341	+280	1,0
Production marchande	44	182	+138	4,1
Production non marchande	0	65	65	-
Transferts en capital	19	52	33	2,7
Autres*	11 997	12 041	44	1,0
Dépenses	10 999	11 135	+136	1,0
Consommation intermédiaire	75	387	+312	5,1
Formation de capital	30	81	+51	2,7
Rémunération des salariés	138	765	+628	5,6
Prestations sociales en nature	2 832	1 714	-1 118	0,6
Autres transferts courants	69	333	+264	4,8
Autres**	7 855	7 855	+	1,0
Solde nominal de la sécurité sociale	1 062	1 206	+144	-

Sources : PSC 2021 ; LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

* Autres : Transferts en capital à recevoir.

** Autres : Revenus de la propriété, Transferts en capital à payer.

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. Sur base du changement des règles SEC intervenues, le secteur hospitalier présente une part élevée dans les comptes de la sécurité sociale. Ceci explique la hausse des catégories « consommation intermédiaire » et « rémunération des salariés », vu que le fonctionnement représente l'essentiel

des frais du secteur hospitalier. De l'autre côté, des dépenses d'un ordre de grandeur bien moins important sont consacrées à la gestion administrative relative au paiement des prestations.

Etant donné que l'ensemble des administrations de la sécurité sociale, regroupant les institutions de la sécurité sociale et le secteur hospitalier, est composé des entités complètement différentes quant à leur statut, fonctionnement, missions et financement, le CNFP estime et recommande que pour une appréciation correcte des dépenses et recettes du sous-secteur Sécurité sociale, une ventilation des dépenses et des recettes entre les deux groupes d'entités accompagne la présentation des données afférentes, au moins au niveau national.

3.2.2. Solde nominal

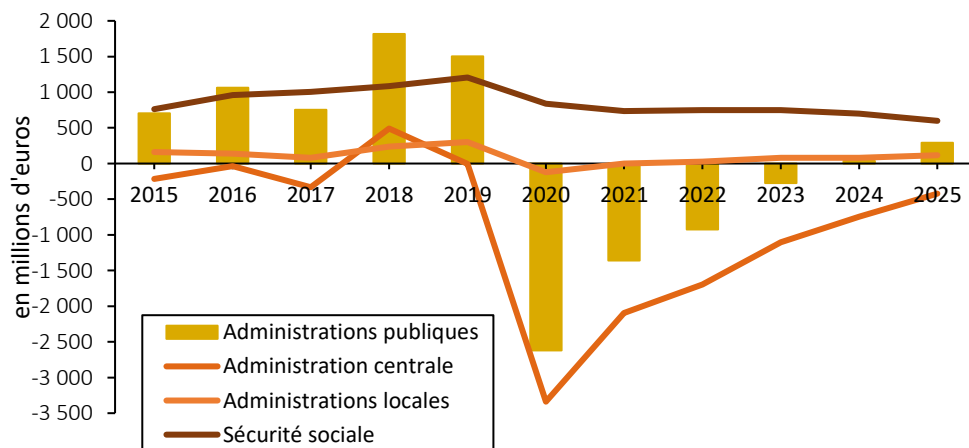
Le solde nominal représente la différence entre les recettes et les dépenses. Le tableau présente le solde nominal de l'administration centrale, des administrations locales et de la sécurité sociale ainsi que celui des administrations publiques qui est le résultat des trois sous-secteurs.

Tableau 3.14 – Recettes, Dépenses et Solde nominal par sous-secteur

En millions d'euros	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Administration centrale (AC)							
Recettes	19 363	18 938	20 235	21 250	22 534	23 641	24 749
Dépenses	19 366	22 276	22 330	22 945	23 640	24 388	25 170
Solde	-3	-3 338	-2 095	-1 695	-1 106	-747	-422
Idem (en % du PIB)	0,0	-5,2	-3,1	-2,4	-1,5	-1,0	-0,5
Administrations locales (AL)							
Recettes	3 331	3 216	3 381	3 483	3 668	3 796	3 963
Dépenses	3 030	3 338	3 379	3 458	3 588	3 717	3 846
Solde	301	-122	2	25	81	79	117
Idem (en % du PIB)	0,5	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Sécurité sociale (SS)							
Recettes	12 341	13 228	13 317	13 933	14 607	15 244	15 966
Dépenses	11 135	12 388	12 583	13 186	13 856	14 543	15 368
Solde	1 206	840	735	747	751	701	598
Idem (en % du PIB)	1,9	1,3	1,1	1,0	1,0	0,9	0,7
Administrations publiques (AP)							
Recettes	28 381	28 033	29 678	31 126	32 889	34 431	36 054
Dépenses	26 877	30 654	31 037	32 049	33 164	34 398	35 761
Solde	1 504	-2 620	-1 359	-923	-274	33	293
Idem (en % du PIB)	2,4	-4,1	-2,0	-1,3	-0,4	0,0	0,4

Sources : STATEC ; PSC 2021.

Graphique 3.2 – Evolution du solde budgétaire nominal par sous-secteur



Sources : STATEC ; PSC 2021.

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 subissent également une détérioration par rapport aux années pré-crise.

En 2020, le solde de l'administration centrale atteint ainsi un déficit de 3 338 millions d'euros, soit 5,2% du PIB, à la suite des mesures prises dans la lutte contre la pandémie et de l'effet macroéconomique du ralentissement économique. Dès 2021, le déficit diminuera graduellement, mais s'élèvera encore à 0,5% du PIB à la fin de la période sous revue (2025).

Concernant les administrations locales, le solde se détériorera et atteindra un déficit de 122 millions d'euros en 2020. Dès 2021, la situation des administrations locales s'améliorera graduellement pour atteindre un surplus de 117 millions d'euros en fin de la période sous revue.

Concernant l'année 2023, tant pour l'administration centrale que pour les administrations locales, il y a lieu de renvoyer aux commentaires faits en matière d'incidence de l'hypothèses en matière du NI. Celles-ci montrent que la dégradation des soldes dans le PSC 2021 par rapport aux prévisions de la LPFP 2019-2023 (avant-crise) n'est pas l'effet exclusif des moins-values de recettes résultant de la crise COVID-19, mais aussi des augmentations de dépenses à caractère en principe permanent, telles que par exemple les rémunérations des salariés.

Le solde nominal de la sécurité sociale diminue de manière quasi continue à partir de 2020, de 1,2 milliard d'euros en 2019 à 598 millions d'euros en 2025, état de fait qui aurait mérité des explications supplémentaires de la part des auteurs du PSC 2021. Le maintien d'un solde positif s'explique sans doute, en l'absence de données détaillées, pour l'essentiel par l'excédent annuel du régime général de pension.

Comme montré ci-dessus, en 2023, après la prise en compte de l'hypothèse révisée du NI, l'écart entre le PSC 2021 et la LPPF 2019-2023 des principales recettes est réduit, alors que les prestations en espèces augmentent. En raison du mélange des dépenses et recettes du secteur hospitalier avec les dépenses de fonctionnement, prestations et autres recettes des institutions de la sécurité sociale, une analyse et appréciation ne sont pas possibles avec la granularité des chiffres fournie par les auteurs du PSC 2021.

Selon les chiffres du PSC 2021, le solde nominal des administrations publiques se situe à -4,1% du PIB en 2020, soit un déficit estimé à 2,6 milliards d'euros, et à -2,0% du PIB en 2021, soit un déficit de quelque 1,36 milliard d'euros⁴³.

Tel que le relève la CE dans son rapport du 2 juin 2021 conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁴⁴, la règle budgétaire complémentaire de base du Traité de Maastricht

⁴³ Le CNFP note dans ce contexte une détérioration du solde par rapport à l'estimation réalisée par le STATEC dans le cadre de la notification EDP (« *Excessive Deficit Procedure* ») du 1^{er} avril 2021, c.-à-d. un solde correspondant à 1 897 millions d'euros, au lieu des 1 359 millions d'euros retenues dans le PSC 2021.

⁴⁴ Commission européenne, « Report from the Commissions – Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union », 2 juin 2021: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com-2021-529-1_en_act_part1_v5.pdf.

(déficit public inférieur à 3% du PIB) n'est dès lors pas respectée au Luxembourg pour l'année 2020. Or, en raison du recours à la clause dérogatoire générale, le non-respect n'aura pas de conséquences.

A moyen terme, le solde nominal, tout en restant négatif pour les années 2022 et 2023 selon le PSC, est estimé s'améliorer graduellement en direction d'un solde de +0,4% du PIB en 2025. Cette amélioration s'explique surtout par l'amélioration prévue du solde de l'administration centrale, grâce à une évolution plus positive des recettes (dont notamment des impôts sur la production et les importations et des impôts courants sur le revenu, le patrimoine etc...) qui influe également favorablement le sous-secteur des administrations locales.

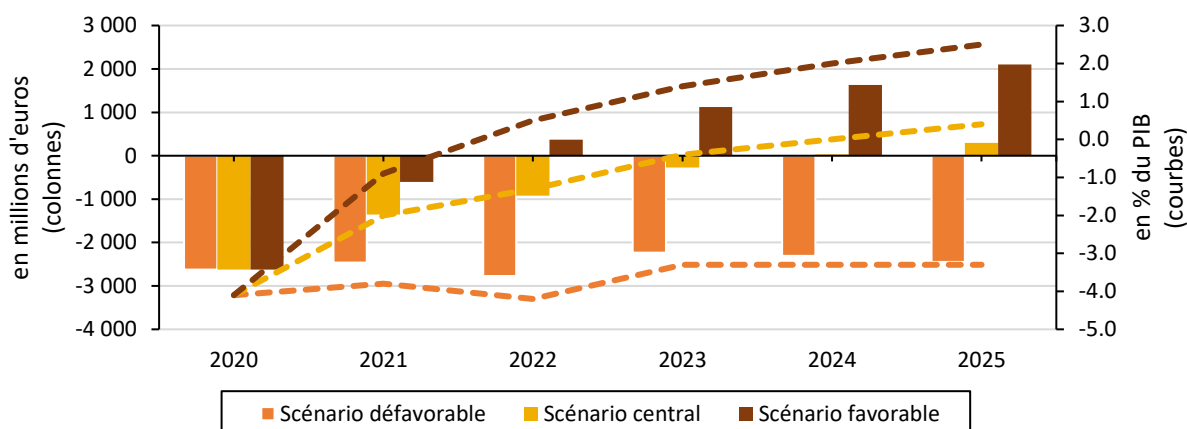
En raison des incertitudes et notamment de la palette d'incidences de la crise sanitaire sur les principaux agrégats macroéconomiques et, partant, sur le budget des administrations publiques, le CNFP note avec satisfaction que **le PSC 2021 a procédé de nouveau à une analyse de sensibilité simulant les effets de la crise sanitaire.** Il faut toutefois noter que tous les effets possibles de la crise n'ont certes pas pu être considérés dans les scénarii. La crise de la COVID-19 pourrait notamment se traduire en un risque durable de défaillances ou de liquidations des entreprises, doublé d'une augmentation importante de l'endettement des entreprises, qui pourraient pénaliser l'investissement et la création d'emplois à long terme. Tout ceci pourrait avoir un impact décalé sur le système financier suite aux prêts octroyés en réponse à la pandémie. En outre s'ajoutent différents risques, telles que la poursuite des tensions commerciales et des tensions géopolitiques, l'évolution de la réglementation financière, la refonte de la fiscalité internationale des entreprises (BEPS, ACCIS, ATAD), la baisse projetée par le PSC 2021 des taux de croissance des dépenses à moyen terme - qui ne se matérialisera guère spontanément au vu des taux d'évolution historiques mais qui requerra une bonne maîtrise de leur évolution - ou encore la forte progression envisagée de la catégorie de recettes « impôts courants sur le revenu, le patrimoine, etc. » qui selon les prévisions dépasse sensiblement celle des autres grandeurs budgétaires et macroéconomiques et qui influence donc de manière significative l'évolution des recettes.

De l'autre côté, des soldes des administrations publiques potentiellement sous-estimés pourraient avoir été utilisés comme point de départ, ce qui semble se corroborer à l'aune de la Note de conjoncture du STATEC⁴⁵ publiée début juin et qui prévoit un déficit nominal modéré en 2021 (soit -0,7%, contre -2,0% d'après le PSC 2021) et un léger excédent en 2022 (+0,7%, contre -1,3% d'après le PSC 2021). Par ailleurs, dans son évaluation de la fiabilité des prévisions macroéconomiques et budgétaires de juin 2018, le CNFP a constaté que « *les soldes budgétaires nominaux des administrations publiques observés les dernières 10 années sont nettement supérieurs aux estimations avancées précédemment* ».

⁴⁵ STATEC, « Note de conjoncture 1-21 : La croissance sous injection », 8 juin 2021.

L'analyse de sensibilité effectuée par le Gouvernement quantifie l'incidence d'un scénario macroéconomique favorable et d'un scénario macroéconomique défavorable sur les finances publiques (voir le sous-chapitre 3.1.1). Ces deux scénarii sont comparés au scénario de base.

Graphique 3.3. – Impact des scénarii sur les finances publiques



Source : PSC 2021.

Le CNFP note que les deux scénarii choisis ont un impact très significatif sur le solde des administrations publiques. Par exemple, pour 2021, le solde se trouverait dans une fourchette de -2 458 millions d'euros à -604 millions d'euros et, pour 2022, dans une fourchette de -2 768 millions d'euros à 371 millions d'euros. Alors que selon le scénario central du PSC 2021, le solde nominal des administrations publiques respecterait sur toute la période (2021-2025) 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.

Le tableau suivant chiffre la différence entre les prévisions du solde du PSC 2021 et celles de la LPFP 2020-2024 de décembre 2020 (au milieu de la pandémie) et de la LPFP 2019-2023 de décembre 2019 (avant la pandémie).

Tableau 3.15 – Comparaison entre le PSC 2021, la LPFP 2020-2024 et la LPFP 2019-2023

	2020		2021		2022		2023		2024
	Différence entre le PSC 2021 et la								
	LPFP 2020-2024	LPFP 2019-2023	LPFP 2020-2024	LPFP 2019-2023	LPFP 2020-2024	LPFP 2019-2023	LPFP 2020-2024	LPFP 2019-2023	LPFP 2020-2024
Solde AC*	1 741	-2 698	416	-1 694	555	-1 587	555	-1 264	560
Solde AL*	91	-463	0	-316	17	-305	72	-254	67
Solde SS*	-55	-216	-20	-289	-37	-329	31	-264	61
Solde des AP	1 778	-3 377	395	-2 301	534	-2 220	658	-1 782	688

Sources : PSC 2021 ; LPFP 2020-2024 ; LPFP 2019-2023 ; Calculs CNFP.

*AC= administration centrale, AL= administrations locales, SS = sécurité sociale, AP = administrations publiques

Par rapport à la LPFP 2020-2024, il en résulte une amélioration du solde nominal des administrations publiques de respectivement 1,8 milliard d’euros en 2020 et de 0,6 milliard d’euros en moyenne entre 2021-2024. Par rapport à la LPFP 2019-2023, il en résulte une détérioration du solde de 3,4 milliards d’euros en 2020, de 2,3 milliards d’euros en 2021 et de 1,8 milliard d’euros en 2023. Le CNFP ne donne pas ici les détails de l’amélioration du solde des administrations publiques du PSC 2021 par rapport à la LPFP 2020-2024 et de la détérioration par rapport à la LPFP 2019-2023⁴⁶, étant donné que les explications se trouvent dans les passages de l’analyse des recettes et dépenses de l’administration centrale, des administrations locales et de la sécurité sociale.

Comparaison des prévisions avec celles des institutions internationales

Tableau 3.16 – Solde nominal des administrations publiques en comparaison

Solde nominal des administrations publiques du Luxembourg (en % du PIB)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PSC 2021 (avril 2021)	2,4	-4,1	-2,0	-1,3	-0,4	0,0	0,4
CE (mai 2021) ⁴⁷	2,4	-4,1	-0,3	-0,1	-	-	-
FMI (avril 2021) ⁴⁸	2,4	-3,8	-1,5	-0,5	-0,08	0,03	0,04
STATEC (juin 2021) ⁴⁹	-	-4,1	-0,7	+0,7	-	-	-

Sources : PSC 2021 ; CE ; FMI ; STATEC.

Comme il ressort du tableau ci-avant, il convient de relever que les projections du FMI et de la CE sont moins défavorables que celles présentées dans le PSC 2021 (-2,0% du PIB en 2021 et -1,3% du PIB en 2022). En effet, dans son « *Spring 2021 Economic Forecast* » du 12 mai 2021, la CE prévoit un solde nominal des administrations publiques du Luxembourg de -0,3% du PIB en 2021 et de -0,1% du PIB en 2022. Quant au FMI, il prévoit, dans son « *World Economic Outlook* » du 4 avril 2021, un solde nominal de -1,5% du PIB en 2021 et de -0,5% du PIB en 2022.

En outre, le CNFP note que le STATEC a publié en date du 8 juin 2021 sa Note de conjoncture 1-21, d’après laquelle le solde public se rapprocherait de l’équilibre en 2021 (-0,7%) et deviendrait légèrement positif en 2022 (+0,7%). Ces prévisions sont largement plus optimistes que celles encore prévues dans le PSC 2021 de fin avril 2021, ceci respectivement de 1,3 point de % en 2021 et même de 2,0 points de % en 2022.

En conclusion, au vu 1) de l’analyse des dépenses et recettes et des soldes faite ci-dessus, 2) des appréciations favorables des institutions internationales concernant les prévisions du PSC 2021 et 3) des prévisions améliorées de la récente Note de conjoncture du STATEC, les prévisions du PSC 2021 paraissent appropriées au regard des obligations qui le gouvernement.

Dans le chapitre 4, le CNFP procède à l’analyse du solde structurel, qui est la résultante des prévisions macroéconomiques et budgétaires du PSC 2021.

⁴⁶ Relative – voir les précisions y relatives indiquées dans l’analyse des différents sous-secteurs.

⁴⁷ Commission européenne, « *Spring 2021 Economic Forecast* », 12 mai 2021

⁴⁸ FMI, « *World Economic Outlook Database* », 4 avril 2021.

⁴⁹ STATEC, « *Note de conjoncture 1-21 : La croissance sous injection* », 8 juin 2021.

4. SOLDE STRUCTUREL ET OBJECTIF A MOYEN TERME (OMT)

Les définitions du solde structurel et de l'OMT peuvent être consultés à l'annexe 4.

4.1. Niveau de l'OMT

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 la LPFP 2020-2024. Toutefois, selon les dispositions du volet dit « préventif » du Pacte, l'OMT est actualisé tous les trois ans sur le plan européen (sachant que l'Union européenne se borne à fixer un OMT minimal pour chaque pays, que chaque Etat membre peut soit accepter comme sa cible nationale, soit aller au-delà). La nouvelle actualisation sera effectuée en avril 2022 dans le programme de stabilité et de croissance pour les années à partir de 2023. Ainsi, la LPFP déposée fin 2022 devrait logiquement, en cas de changement de l'OMT minimal, ajuster l'OMT applicable sur le plan luxembourgeois pour les exercices 2023 et suivantes.

Pour les années 2020 à 2022, l'OMT se situe en tout cas à +0,50% du PIB. Dans le contexte de la COVID-19 et du recours à la clause pour circonstances exceptionnelles pour les années 2020 et 2021 (et vraisemblablement aussi 2022, voir le sous-chapitre 2.1 de la présente évaluation), il est toutefois 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. Néanmoins, 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.

Pour les années 2023 à 2025, l'OMT minimal reste donc à être fixé au niveau de l'UE. Sur la base des quatre points suivants, le Gouvernement se base sur un OMT minimal inchangé par rapport à la situation actuelle de +0,50% du PIB.

- 1) Le PSC a pour objet au niveau de l'UE d'établir la conformité du solde structurel avec l'OMT. Il doit couvrir au moins les 3 années à venir (donc jusqu'en 2024). Comme le Luxembourg couvre en plus l'année 2025 dans son PSC 2021, il convient également de prévoir un OMT pour 2025. L'OMT de 0,50% du PIB constitue donc la référence pour juger de la conformité actuelle du PSC avec les règles de gouvernance européennes.
- 2) La LPFP 2020-2024 a fixé l'OMT à 0,50% du PIB pour les années de 2022 à 2024, ce qui constitue donc la référence pour l'analyse de la conformité du solde structurel au regard de la loi précitée du 12 juillet 2014.
- 3) L'OMT minimal pour les années 2023 à 2025, qui sera calculé par la CE, se basera sur les documents du « 2021 Ageing Report »⁵⁰ (« AR2021 ») qui ont été publiés en novembre 2020 respectivement en mai 2021 (voir l'encadré 2). Le PSC 2021, publié fin avril, contient cependant déjà un premier aperçu des nouvelles

⁵⁰ CE, « *The 2021 Ageing Report : Underlying assumptions and projections methodologies* », n°142, novembre 2020; CE, « *The 2021 Ageing Report : Economic and budgetary projections for the EU Member States (2019-2070)* », n°148, mai 2021.

projections pour le Luxembourg au tableau 7 de l'annexe statistique (PSC 2021, page 69). On note une révision à la baisse des dépenses liées au vieillissement à l'horizon 2070 par rapport à l'édition 2018 du « Ageing Report » (10,4% du PIB contre 12,9% du PIB). En outre, en date du 2 juin 2021, la CE a publié⁵¹ le coût actualisé du vieillissement de la population qui se chiffre à 7,0% du PIB, contre 9,4% du PIB dans l'AR2018. En prenant en compte les nouvelles projections du coût lié au vieillissement et en maintenant la dette publique en dessous de 60% du PIB à long terme, il pourrait ainsi résulter un OMT minimal autour de +0,50% du PIB pour les années 2023-2025, d'après une estimation préliminaire du CNFP.

- 4) Le PSC 2021 expose à la page 40 que « *le solde structurel – calculé à l'aide des calculs réalisés par le STATEC sur base de la méthodologie européenne – est estimé de converger à nouveau à l'OMT de +0,5% à partir de 2023 : +0,3% du PIB en 2023, +0,4% du PIB en 2021 et +0,4% du PIB en 2025* » et « *compte tenu de la marge que la Commission européenne applique généralement dans son appréciation du respect de l'OMT, le Luxembourg serait donc conforme au Pacte de stabilité et de croissance à partir du moment où les règles seront applicables* ».

Dans l'encadré 2, le CNFP présente les hypothèses utilisées dans l'AR2021 ainsi que les changements par rapport à l'AR2018. A ce point, le CNFP ne juge pas encore de la plausibilité des projections démographiques, macroéconomiques et budgétaires, tout en se réservant le droit de revenir à cette problématique dans une évaluation future.

⁵¹ CE, « *Statistical annex providing background data relevant for the assessment of the 2021 Stability and Coverage Programmes* », 2 juin 2021: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9072-2021-ADD-1/en/pdf>.

Encadré 2 – Inventaire des hypothèses du « 2021 Ageing Report »

Au niveau des hypothèses renseignées dans le PSC 2021 dans le contexte des dépenses liées au vieillissement, le CNFP constate que les nouvelles projections démographiques sont moins élevées que celles du dernier « Ageing Report » publié en 2018 (AR2018) avec une population projetée à 787 522 personnes en 2070 au lieu de 1,04 million. Cette baisse est due à plusieurs facteurs :

- Le **taux de mortalité** est resté stable par rapport à l'AR2018.
- Le **taux de fertilité** a légèrement baissé au niveau européen ainsi qu'au niveau national ;
- L'**immigration nette** est le facteur principal de la baisse de la projection démographique au Luxembourg. Il faut noter à cet égard que Eurostat a exploité un nouveau modèle qui réduit l'immigration nette abruptement de moitié entre 2019 et 2020. Ensuite, suite à une hypothèse de convergence à zéro à long terme (>2070), l'immigration nette au Luxembourg s'établirait à 2 500 à la fin de la période de projection (2070). Cependant, il faut noter que les observations des dernières années montrent que le Luxembourg a eu une immigration nette supérieure à 10 000 en moyenne par an.

Cette projection plus basse de la population aura un effet sur les projections macroéconomiques. En effet, les projections de l'**emploi résidentiel** ont diminué au Luxembourg par rapport aux projections de 2018. Cependant, la CE a modifié l'hypothèse pour le Luxembourg au niveau de l'**emploi frontalier** par rapport au AR2018, et ce en corrigeant l'hypothèse de la part des frontaliers dans l'emploi total vers le haut (au-dessus de 50%). Par conséquent, la hausse de l'emploi frontalier compense l'effet de la baisse démographique dans l'emploi total. Il en résulte que la projection de l'emploi total est supposée être presque identique à celle de l'AR2018, même avec une population résidente supposée en 2070 réduite de quelque 250 000 habitants (-24%).

Néanmoins, la **croissance économique** est supposée se situer légèrement en-dessous de celle encore supposée il y a trois ans, lors du précédent établissement du « Ageing Report » (en moyenne sur la période sous revue, 1,8% au lieu de 2,3%). Cet écart moyen de 0,5 point de % est notamment dû à une hypothèse plus prudente concernant la productivité dans l'AR2021. La productivité (1,1% en moyenne) est établie sous les hypothèses d'une 1) convergence vers 1,5% en 2070, 2) convergence plus lente que dans l'AR2018 et obtenue 10 ans plus tard (dans les années mi-2030 au lieu des années mi-2020) et par 3) un point de départ plus bas qu'estimé dans le AR2018.

Sur base des hypothèses démographiques et macroéconomiques précitées, les projections du coût lié au vieillissement ont été établies (voir le tableau 4.0) et, suivant les informations reçues, vu l'avancement des travaux de l'Ageing Working Group, ne devraient plus guère changer jusqu'en 2022.

Tableau 4.0 – Soutenabilité de long terme des finances publiques

en % du PIB	AR2021*			AR2018**		
	2019	2070	2070-2019	2019***	2070	2019-2070
Dépenses liées au vieillissement	16,9	27,3	10,4	18,1	30,9	12,9
dont dépenses de pension	9,2	18,0	8,7	9,0	17,9	8,9
dont dépenses soins de santé	3,6	4,6	1,1	4,0	5,1	1,0
dont dépenses soins de longue durée	1,0	2,5	1,4	1,4	4,1	2,7
dont dépenses pour éducation	3,0	2,2	-0,8	3,2	3,4	0,3
dont dépenses pour chômage	-	-	-	0,5	0,4	-0,1
<i>Réserve de compensation fonds de pension (en Mrd EUR)</i>	34,9	0,0		32,9	0,0	

Source : PSC 2021.

* 2021 Ageing Report – baseline scenario

** 2018 Ageing Report – baseline scenario

*** valeurs estimées par le Ministère des Finances, année de base 2016

Ainsi qu'on le constate (et que le PSC 2021 l'indique d'ailleurs), la progression des dépenses entre 2019 et 2070 est légèrement revue à la baisse par rapport à l'actualisation en 2018 (10,4% du PIB contre 12,9% du PIB). Suivant le chapitre V. Soutenabilité à long terme des finances publiques du PSC 2021, cette baisse (PSC 2021, page 60) « *provient principalement des dépenses pour soins de longue durée et des dépenses d'éducation et s'explique, pour l'essentiel, par l'adaptation des projections démographiques réalisée par EUROSTAT (EUROPOP2019) ainsi que par l'actualisation des données de base à partir desquelles sont établies les projections* ».

Les différences sont les suivantes :

- Les projections des **dépenses soins de santé** sont relativement comparables avec celles supposées dans le AR2018 (de 3,6% à 4,6% du PIB sur la période 2019 à 2070 au lieu de 3,9% du PIB en 2016 à 5,1% du PIB en 2070). Ce changement au niveau de l'année de base (3,6% du PIB au lieu de 3,9% du PIB) est dû à une révision des définitions dans le système Eurostat de comptes de la santé (en anglais « *System of Health Account* », ci-après « SHA »). Suite à cette révision, les dépenses soins de santé ont été considérées différemment dans l'AR2021 ce qui a engendré une baisse sensible de ces dépenses dans l'année de base.
- Les projections des **dépenses soins de longue durée** sont estimées moins élevées que celles supposées dans le AR2018, ceci au niveau de l'année de base (1,0% du PIB au lieu de 1,3% du PIB), de l'horizon 2070 (2,5% du PIB au lieu de 4,1% du PIB) et de la moyenne annuelle sur la période sous revue (1,4% du PIB au lieu de 2,8%). Cette baisse est due à plusieurs facteurs : 1) la révision des définitions du SHA (comme au niveau des dépenses soins de santé) et 2) la réforme de l'assurance dépendance au Luxembourg⁵² entrée en vigueur en 2018. Les dépenses liées aux soins de longue durée, comme celles liées à la santé, se basent sur l'évolution démographique et sur une évolution des coûts, mais spécifiquement pour les soins à longue durée, chaque Etat membre établissant des profils de sa population qui est classée par âge et par sexe. Pour le Luxembourg, suite à la réforme de 2018, les coûts selon les profils ont été révisés vers le bas.
- Les projections des **dépenses de pension** restent relativement stables par rapport à celle de l'AR2018 (8,7% contre 8,9% du PIB), ce qui serait notamment dû à un taux de l'emploi frontalier plus élevé qui compense l'effet de la baisse de la population ainsi qu'au changement du coefficient modérateur du réajustement des pensions (de 0,5 à 0,25) qui réduit l'évolution à long terme des dépenses.
- Les projections des **dépenses pour éducation** ont été largement revues à la baisse (-0,8% contre +0,3% du PIB dans le AR2018) suite à la projection démographique qui estime moins de personnes en l'âge d'étudier et les **dépenses pour chômage** ne sont plus considérées, le chômage étant dorénavant considéré au niveau UE comme n'ayant pas de relation avec le vieillissement.

⁵² Ministère de la sécurité sociale, « *Loi du 29 août 2017 portant modification 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° de la loi modifiée du 15 décembre 1993 déterminant le cadre du personnel des administrations, des services et des juridictions de la sécurité sociale ; 3° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités des avancements des fonctionnaires de l'Etat* », 29 août 2017.

4.2. Evolution du solde structurel

Le CNFP compare trois méthodes de calcul différentes du solde structurel : la méthode « PSC 2021 », la méthode « CE » et la méthode « CNFP ».

Le CNFP note que les soldes structurels calculés selon différentes méthodes 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 l'horizon temporel, 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.

➤ Méthode « PSC 2021 » :

Tableau 4.1 – Ecart de production et solde nominal – « PSC 2021 »

		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PIB réel (millions d'euros) (en %)	PR	58 465	57 697	59 998	62 390	64 051	65 742	67 466
- indiqué dans le PSC 2021, page 43	Source	2,3 CE – fév. 21	-1,3	4,0	4,0	2,7	2,6	2,6
PIB potentiel (millions d'euros) (en %)	PP	58 443	59 929	61 732	63 781	65 990	68 283	70 693
- indiqué dans le PSC 2021, page 43		2,6	2,5	3,0	3,3	3,5	3,5	3,5
→ Ecart de production (en % du PIB potentiel) - indiqué dans le PSC 2021, page 43	EC	0,0	-3,7	-2,8	-2,2	-1,5	-0,7	0,0
→ Ecart de production (en % du PIB potentiel) - calculé à partir du PIB réel et du PIB potentiel du PSC 2021	$EC = \frac{(PR) - (PP)}{(PP)}$	0,0	-3,7	-2,8	2,2	-2,9	-3,7	-4,6
Solde nominal (millions d'euros) (en % du PIB nominal)	SN	1 543	-2 620	-1 359	-923	-274	33	293
		2,4	-4,1	-2,0	-1,3	-0,4	0,0	0,4
Solde structurel (en % du PIB potentiel) - indiqué dans le PSC 2021, page 43		+1,9	-2,4	-0,7	-0,3	+0,3	+0,4	+0,4
Solde structurel (en % du PIB potentiel) - calculé à partir de l'écart de production qui est déterminé à partir du PIB réel et du PIB potentiel du PSC 2021	$SN - 0,462 * EC$	+1,9	-2,4	-0,7	-0,3	+1,0	+1,8	+2,5

Source : PSC 2021 ; Calculs CNFP.

Le PSC 2021 prend en compte le PIB réel établi par la CE (en hiver) jusqu'à l'année 2019 avec la dynamique des taux de croissance établie par le STATEC (dans le PSC 2021) pour les années à partir de 2020 inclus. En d'autres mots, les chiffres jusqu'en 2019 correspondent à ceux de février 2021 de la CE⁵³, soit les chiffres les plus récents de la CE avant la publication du PSC 2021. Pour les années 2020 à 2025, les taux de variation du PIB réel du scénario central du PSC 2021 ont été appliqués. De plus, la méthode prend en compte le solde nominal des administrations publiques fixé dans le PSC 2021.

Pour la période 2023 à 2025, le CNFP constate toutefois que l'écart de production présenté à la page 43 du PSC 2021 n'est pas calculé à partir des PIB réels et potentiels présentés à la même page (voir le calcul réalisé

⁵³ Commission européenne, « Winter 2021 Economic Forecast », février 2021.

dans le tableau 4.1 ci-avant), mais qu'il tend progressivement vers zéro en fin de période (-1,5% en 2023, -0,7% en 2024 et +0,0% en 2025). Il y a donc une incohérence dans le calcul de l'écart de production à partir du PIB réel et du PIB potentiel dans la méthode « PSC 2021 ». Le CNFP recommande à l'avenir de présenter clairement les hypothèses sur lesquelles est basé le calcul du solde structurel, en indiquant l'origine d'éventuelles divergences avec celles entrant dans le calcul des prévisions du STATEC.

➤ **Méthode « CE » :**

Tableau 4.2 – Ecart de production et solde nominal – « CE »

		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PIB réel (milliards d'euros) (en %)	PR	58 465 2,3	57 698 -1,3	60 276 4,5	62 280 3,3	64 378 3,4	66 536 3,4	68 721 3,3
PIB potentiel (milliards d'euros) (en %)	PP	59 052 3,0	60 562 2,6	62 240 2,8	63 983 2,8	65 540 2,4	67 131 2,4	68 721 2,4
→ Ecart de production (en % du PIB potentiel)	$EC = \frac{(PR) - (PP)}{(PP)}$	-1,0	-4,7	-3,2	-2,7	-1,8	-0,9	0,0
Solde nominal (milliards d'euros) (en % du PIB nominal)	SN	1 504 2,4	-2 620 -4,1	-238 -0,3	-91 -0,1	-	-	-
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	$SN - 0,462 * EC$	2,8	-1,9	-0,5	-0,1	-	-	-

Source : 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 ». ⁵⁴

➤ **Méthode « CNFP » :**

Comme dans les évaluations précédentes du CNFP, une méthode, nommée ici « 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 PSC 2021.

Tableau 4.3 – Ecart de production et solde nominal – « CNFP »

		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PIB réel (milliards d'euros) (en %)	PR	58 465 2,3	57 698 -1,3	60 276 4,5	62 280 3,3	64 378 3,4	66 536 3,4	68 721 3,3
PIB potentiel (milliards d'euros) (en %)	PP	59 052 3,0	60 562 2,6	62 240 2,8	63 983 2,8	65 540 2,4	67 131 2,4	68 721 2,4
→ Ecart de production (en % du PIB potentiel)	$EC = \frac{(PR) - (PP)}{(PP)}$	-1,0	-4,7	-3,2	-2,7	-1,8	-0,9	0,0
Solde nominal (milliards d'euros) (en % du PIB nominal)	SN	1 543 2,4	-2 620 -4,1	-1 359 -2,0	-923 -1,3	-274 -0,4	33 0,0	293 0,4
Solde structurel (en % du PIB potentiel)	$SN - 0,462 * EC$	-1,9	-0,5	-0,1	+0,5	+0,5	+0,4	-1,9

Source : PSC 2021 ; CE ; Calculs CNFP.

⁵⁴ 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 graphique et le tableau suivants présentent le solde structurel par rapport à l'OMT selon les méthodes décrites ci-avant.

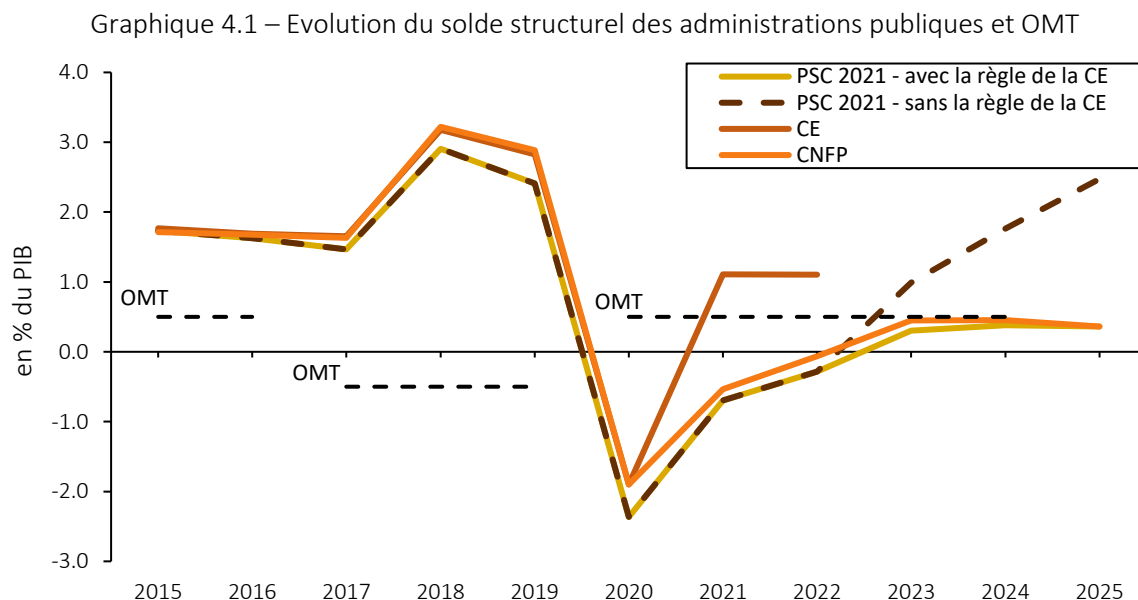


Tableau 4.4 – Solde structurel et OMT

Solde structurel (en % du PIB)	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PSC 2021 - indiqué dans le PSC 2021 (p.43)	-2,4	-0,7	-0,3	+0,3	+0,4	+0,4
- calculée à partir des PIB réel et potentiel indiqués dans le PSC 2021 et du solde nominal du PSC 2021	-2,4	-0,7	-0,3	+1,0	+1,8	+2,5
CE - calculée à partir des PIB et du solde nominal de la CE	-1,9	1,1	1,1	-	-	-
CNFP - calculée à partir des PIB de la CE et du solde nominal du PSC 2021	-1,9	-0,5	-0,1	+0,5	+0,5	+0,4
OMT (en % du PIB)	+0,50	+0,50	+0,50	+0,50*	+0,50*	(+0,50%)*
Clause pour circonstances exceptionnelles	Activée	Activée	Activée (préliminaire)			

Sources : PSC 2021 ; CE ; Calculs CNFP.

*L'OMT pour les années 2023 à 2025 n'est pas encore définitif, voir le sous-chapitre 4.1 pour plus de détails.

Comme déjà relevé à plusieurs reprises, et sauf pour la méthode « CE » pour les années 2021 et 2022, il convient de constater qu'entre 2020 et 2022, les finances publiques ne seront pas en ligne avec la règle concernant la conformité du solde structurel à l'OMT de +0,50% du PIB. Or, en raison du recours à la clause dérogatoire générale pour les

années 2020 et 2021 et vraisemblablement aussi pour 2022, cette règle budgétaire n'est temporairement pas d'application et dès lors le non-respect de l'OMT n'aura pas de conséquences pour ces années.

Comme déjà relevé également, le PSC 2021 comporte une nette amélioration des soldes structurels du PSC 2021 par rapport à ceux encore présentés dans le cadre de la LPFP 2020-2024. A la lecture du tableau ci-après, l'amélioration est notamment due à un solde nominal estimé supérieur au solde établi dans le LPFP 2020-2024 ainsi qu'à un écart de production estimé plus négatif que celui du LPFP 2020-2024 pour les années 2021 et 2022.

Tableau 4.5 – Comparaison du solde nominal et de l'écart de production par rapport au LPFP 2020-2024

	2020		2021		2022	
	LPFP 2020-2024	PSC 2021	LPFP 2020-2024	PSC 2021	LPFP 2020-2024	PSC 2021
Solde nominal (en % du PIB)	-7,4	-4,1	-2,7	-2,0	-2,2	-1,3
Ecart de production (en % du PIB)	-6,3	-3,7	-2,1	-2,8	-1,4	-2,2

Sources : PSC 2021 ; LPFP 2020-2024.

Pour les années 2023 à 2025, un OMT de +0,50% du PIB continuerait à ne pas être respecté selon la méthode « PSC 2021 » (+0,3% du PIB en 2023, +0,4% du PIB en 2024 et +0,4% en 2025), mais, comme le relève le Gouvernement, puisque les soldes structurels ne présenteraient pas un écart important⁵⁵ par rapport à l'OMT, le mécanisme de correction ne devrait pas être déclenché. **Les finances publiques seraient dès lors en ligne avec la règle concernant la conformité du solde structurel à l'OMT (en tout cas par rapport à un OMT de 0,50% du PIB).**

De plus, en n'admettant pas l'hypothèse de la convergence vers zéro de l'écart de production, mais en utilisant les PIB réels et potentiel établis dans le PSC 2021, le solde structurel respecterait l'OMT de +0,50% du PIB, et ceci grâce à un écart de production estimé résolument plus négatif.

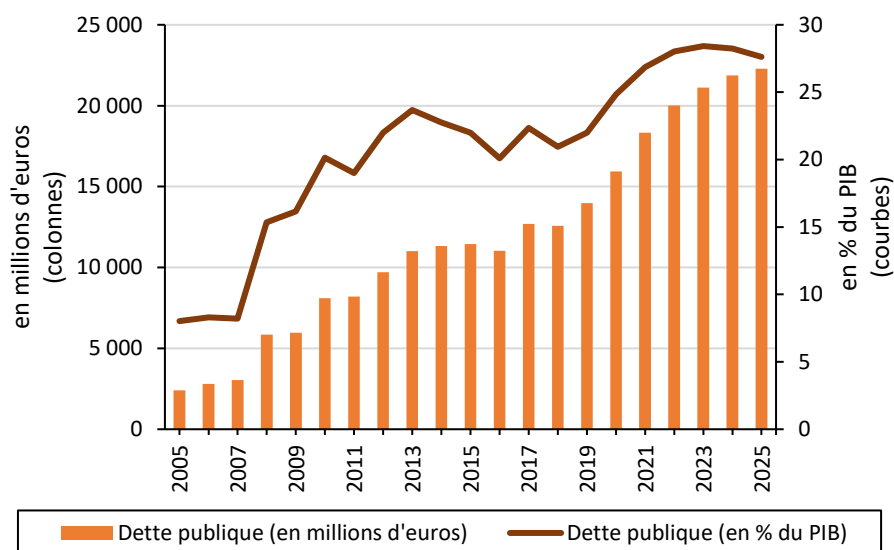
A rappeler enfin que l'OMT de +0,50% du PIB reste néanmoins à être définitivement refixé au niveau de l'UE en avril 2022 (et ensuite au niveau national dans le PLPFP 2022-26).

⁵⁵ Article 6 (2) de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques : « Un écart est considéré comme important s'il est supérieur ou égal à 0,5 pour cent du produit intérieur brut aux prix du marché sur une année donnée, ou à 0,25 pour cent du produit intérieur brut en moyenne sur deux années consécutives. »

5. DETTE PUBLIQUE

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

Graphique 5.1 – Dette publique consolidée des administrations publiques



Sources : STATEC ; PSC 2021.

En 2020, la dette publique consolidée des administrations publiques se chiffre à 15 942 millions d'euros, soit à 24,9% du PIB. En comparaison à l'année 2019, il s'agit d'une variation de +1 964 millions d'euros en termes absolus ou d'une augmentation du taux d'endettement de 2,9 points de pourcentage.

En 2021, la dette brute des administrations publiques dans leur ensemble est supposée s'élever à 18 322 millions d'euros, soit 26,9% du PIB. En termes absolus, la dette publique augmentera de 2 381 millions d'euros par rapport à l'année 2020, ce qui représente une des plus larges variations depuis la crise financière (+2 807 millions d'euros de 2007 à 2008 et +2 126 millions d'euros de 2009 à 2010)⁵⁶.

Néanmoins, l'estimation du PSC 2021 pour l'année 2021 se compare favorablement à celle du PSC 2020. Dans ce dernier, une augmentation de la dette à un niveau de 19 224 millions d'euros a été estimée, ce qui correspond à un taux d'endettement de 28,2% du PIB. Ceci est aussi en ligne avec les estimations plus optimistes du PSC 2021 relatives à la croissance économique et au marché du travail.

Depuis le début de la crise sanitaire, le Gouvernement a effectué trois emprunts obligataires à hauteur de 6,5 milliards d'euros. Cela englobe, entre autres, des emprunts de 1,5 milliard et de 1 milliard d'euros sur base de la loi du 18 avril 2020 (autorisation parlementaire), un emprunt durable de 1,5 milliard d'euros émis sur base d'autorisations datant de 2020 et de 2015 ainsi qu'un emprunt obligataire de 2,5 milliards d'euros émis en mars 2021. Ce dernier a même

⁵⁶ La dette publique (en millions d'euros) a augmenté de 3 049 en 2007 à 5 855 en 2008 et de 5 970 en 2009 à 8 097 en 2010.

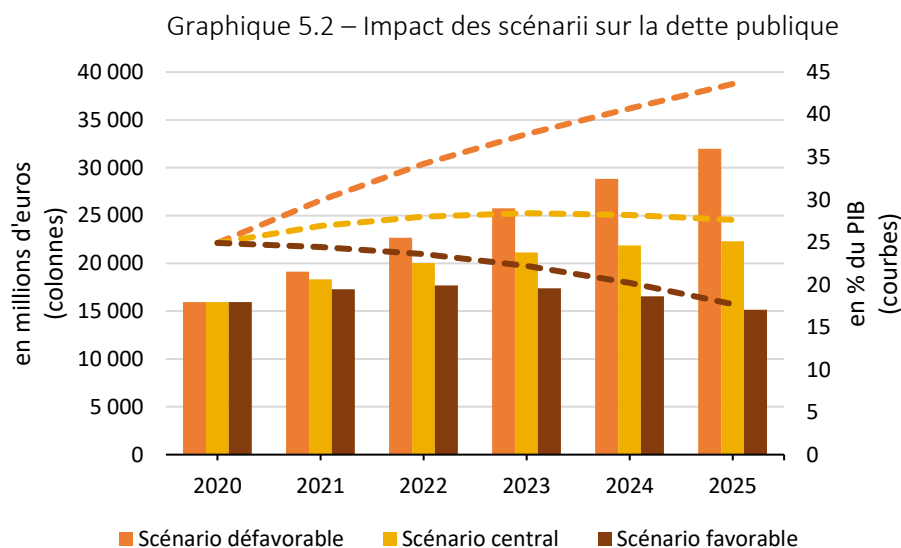
été réalisé à taux négatif ce qui démontre de manière non équivoque la confiance des investisseurs dans l'économie luxembourgeoise.

Le CNFP invite le Gouvernement à fournir dans le cadre des prochains PSC une vue d'ensemble des emprunts obligataires similaire à celle publiée dans le PSC 2019 (page 21).

La dette brute devrait poursuivre une trajectoire ascendante à moyen terme. En 2025, la dette publique est supposée s'élever à 22 292 millions d'euros, soit 27,6% du PIB. On peut également constater une légère baisse du taux d'endettement à partir de 2023. Celui-ci est supposé diminuer de 28,4% en 2023 à 28,2% en 2024 et à 27,6% en 2025. Ce phénomène s'explique par le fait que la dette publique du Luxembourg progresse moins vite que son PIB. Dans ce scénario, l'objectif de maintenir l'endettement en-dessous de 30% du PIB comme prévu au programme gouvernemental de 2018 serait atteint.

Grâce à la notation de crédit « AAA » du Luxembourg auprès des principales agences de notation de crédit et aux taux d'intérêts historiquement faibles, concomitant avec une perspective stable, la charge d'intérêt est supposée poursuivre sa tendance à la baisse. Le coût lié au service de la dette publique s'élevait à 245 millions d'euros en 2013 et à 149 millions d'euros en 2020. La charge d'intérêt est supposée atteindre un montant de seulement 80 millions d'euros en fin de période (2025), ce qui correspond à 0,1% du PIB.

Comme relevé dans le sous-chapitre 3.1.1 de la présente évaluation, le Gouvernement a effectué une analyse de sensibilité qui quantifie l'incidence d'un scénario macroéconomique favorable et défavorable sur les finances publiques (voir le sous-chapitre 3.2.2 pour l'impact sur les finances publiques).



Source : PSC 2021.

Dans le scénario défavorable, la dette des administrations publiques est supposée s'élever à 19 138 millions d'euros en 2021, soit 29,9% du PIB. On peut observer une hausse quasiment linéaire de la dette publique qui augmenterait de 3 à 3,5 milliards par an pour atteindre 31 990 millions d'euros en 2025, un montant qui correspondrait à 43,6% du

PIB. Même si un tel taux d'endettement signifie que le seuil des 30% serait largement dépassé, il serait encore conforme au plafond de 60% comme fixé dans les traités européens.

Dans le scénario favorable, la dette des administrations publiques est supposée s'élever à 17 281 millions d'euros en 2021, suivi d'une hausse de 401 millions d'euros au cours de l'année suivante. Après 2022, la dette publique est supposée diminuer chaque année pour atteindre un niveau de 15 148 millions d'euros en 2025. On peut également constater que la dette publique est supposée progresser moins vite que le PIB sur toute la période considérée, ce qui se reflète dans une diminution du taux d'endettement de 24,4% en 2021 à 22,2% en 2023 et à 17,7% en 2025.

6. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans son évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires du PSC 2021, qui se situe toujours dans le contexte de la crise sanitaire, économique et sociale autour de la COVID-19, le CNFP prend note du recours par le Gouvernement à la clause « pour circonstances exceptionnelles » prévue à l'article 6, paragraphe 1, de la loi du 12 juillet 2014, ceci pour les exercices budgétaires 2020 et 2021 et vraisemblablement aussi pour 2022, et ce au cas où la clause dérogatoire générale, décidée sur le plan européen, serait bel et bien reconduite pour cet exercice alors qu'elle est d'ores et déjà applicable pour les exercices 2020 et 2021.

L'invocation de la clause dérogatoire générale au niveau européen (prévues par le pacte de stabilité et de croissance (« Pacte ») et le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (« TSCG »)) sert d'élément déclencheur de l'invocation de la clause pour « circonstances exceptionnelles » sur le plan national. Dans ce cas, le Gouvernement n'est pas tenu de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») et il s'ensuit que le mécanisme de correction appliqué en temps normaux en cas d'écart dit « important » du solde structurel par rapport à l'OMT n'aura pas lieu d'être déclenché pour les années pendant lesquelles s'applique ladite clause.

Concernant les prévisions macroéconomiques, le CNFP note que la chute observée du PIB réel en 2020 suite à la pandémie est significativement plus prononcée dans la zone euro (-7,1%) que celle observée au Luxembourg (-1,3%). L'ampleur de la crise attendue pour le Luxembourg est dès lors résolument moins lourde qu'initialement prévue (-6,0% dans la loi de programmation financière pluriannuelle 2020-2024 (« LPFP 2020-2024 »), votée en décembre 2020). Il s'ensuit que le redressement de l'économie luxembourgeoise en 2021 sera également moins marqué que celui estimé fin 2020 (4,0% contre 7,0% dans la LPFP 2020-2024). Le CNFP note toutefois que la croissance réelle du Luxembourg pourrait être plus prononcée que prévu dans le PSC 2021. En effet, d'après les prévisions les plus récentes du STATEC (Note de conjoncture 1-21, juin 2021), la croissance économique réelle pourrait atteindre 6,0% en 2021.

A partir de 2023, le CNFP constate une grande proximité entre les prévisions macroéconomiques du PSC 2021 et celles de la LPFP 2019-2023 de l'automne 2019 (établies avant la pandémie), et une amélioration importante par rapport aux prévisions de la LPFP 2020-2024 de l'automne 2020. En effet, en 2023, les prévisions de la croissance économique du PSC 2021 (PIB nominal de 74 320 millions d'euros) se rapprochent des prévisions de la LPFP 2019-2023 (PIB nominal de 75 213 millions d'euros).

A l'horizon 2025, la croissance économique réelle du Luxembourg est supposée atteindre 2,6%, ce qui est presque le double de la croissance réelle de la zone euro (1,4%). Néanmoins, la croissance réelle luxembourgeoise resterait 0,8 point de % en dessous du taux historique de 3,4% (1995-2020).

Concernant les prévisions budgétaires, la crise de la COVID-19 et les mesures discrétionnaires prises par le Gouvernement résultent en une détérioration du solde nominal des administrations publiques. Selon les chiffres du PSC 2021, le solde nominal des administrations publiques se situe à -4,1% du PIB en 2020, soit un déficit estimé à 2,6 milliards d'euros. Le sous-secteur principal des administrations publiques, à savoir l'administration centrale,

présente même un solde de -5,2% du PIB, soit un déficit de 3,3 milliards d'euros en 2020. Néanmoins, on constate une amélioration des recettes de l'administration centrale, toujours pour l'année 2020, de 1 091 millions dans le PSC 2021 par rapport aux prévisions de la LPFP 2020-2024 (fin 2020). Cette amélioration s'explique notamment par une meilleure activité économique que prévue ainsi que par le montant moins élevé des reports de paiement concédés dans le sillage de la crise et qui ont un impact direct sur le budget (232 millions d'euros contre 1 250 millions d'euros dans la LPFP 2020-2024). Du côté des dépenses de l'administration centrale, on note une baisse (c.-à-d. aussi une amélioration) de 649 millions d'euros en 2020 dans le PSC 2021 par rapport à la LPFP 2020-2024. Elle s'explique notamment par le fait que les moyens alloués aux mesures dans le cadre du programme de stabilisation n'ont pas été utilisés en totalité (0,92 contre 1,53 milliard d'euros prévus dans la LPFP 2020-2024).

Le solde nominal des administrations publiques se situe encore en terrain négatif, à -2,0% du PIB en 2021 et à -1,3% du PIB en 2022. Dans ce contexte, il convient de relever que les projections du FMI (-1,5% en 2021 et -0,5% en 2022), celles de la CE (-0,3% en 2021 et -0,1% en 2022) et encore celles présentées par le STATEC dans sa récente Note de conjoncture (-0,7% en 2021 et +0,7% en 2022) sont moins défavorables.

A moyen terme, le solde nominal, tout en restant négatif pour 2023 (-0,4% du PIB), est estimé s'améliorer graduellement en direction d'un solde de +0,4% du PIB en 2025.

Vue la grande proximité constatée entre les prévisions macroéconomiques du PSC 2021 et celles de la LPFP 2019-2023 à partir de l'exercice 2023, cette dernière apparaît comme un point de référence utile pour apprécier les prévisions budgétaires du PSC 2021. Selon le PSC 2021 et par rapport à la LPFP 2019-2023, il résulte une détérioration du solde de l'administration centrale de 1 264 millions d'euros en 2023, à savoir une dégradation des recettes de l'administration centrale de l'ordre de 1 221 millions d'euros et une augmentation des dépenses de 43 millions d'euros (voire une diminution de 66 millions si l'on déduit les mesures nouvelles prévues au budget 2021 - 109 millions). Toutefois, en tenant compte de l'hypothèse différente en matière du nombre indice (NI ; échelle mobile des salaires) retenue au PSC 2021 par rapport à la LPFP 2019-2023⁵⁷, la baisse des recettes se réduit pour plutôt être de l'ordre du milliard en 2023 et la hausse des dépenses est plus prononcée en 2023. Les hausses de certaines dépenses seront donc nettement amenuisées et les baisses de certaines recettes amplifiées si on se limite tout simplement à l'écart non réajusté PSC - LPFP. Il en résulte que si le solde de l'administration centrale de l'année 2023 est principalement affecté par les moins-values de recettes, l'augmentation de certaines dépenses non directement liées à la crise⁵⁸ contribue également à sa diminution. Une observation similaire s'applique aux autres sous-secteurs.

Quant à la règle de gouvernance budgétaire nationale concernant la conformité du solde structurel par rapport à l'OMT sur la base des prévisions macroéconomiques et budgétaires du PSC 2021, il convient de constater qu'entre 2020 et 2022, les finances publiques ne seront pas en ligne avec la règle concernant la conformité du solde structurel à l'OMT

⁵⁷ Pour le détail des hypothèses appliquées, voir l'annexe 3.

⁵⁸ Comme par exemple les mesures nouvelles prévues au budget 2021 et les rémunérations des salariés ce qui est dû à une forte progression de l'emploi public.

de +0,50% du PIB. Or, comme cette règle budgétaire n'est temporairement pas d'application pour 2020, 2021 et vraisemblablement pour 2022, le non-respect de l'OMT n'aura pas de conséquences.

Pour les années 2023 à 2025, un OMT de +0,50% du PIB continuerait à ne pas être respecté selon le PSC 2021 (soldes structurels de +0,3% du PIB en 2023, de +0,4% du PIB en 2024 et de +0,4% en 2025), mais, puisque les soldes structurels ne présentent pas un écart important par rapport à l'OMT, « *le Luxembourg serait conforme au Pacte de stabilité et de croissance à partir du moment où les règles seront applicables* » (PSC 2021, page 40) et le mécanisme de correction ne devrait pas être déclenché.

Il convient toutefois de rappeler que l'OMT minimal, déterminé au niveau européen, sera refixé en 2022 pour les exercices 2023 à 2025 et sera communiqué aux Etats membres en amont de l'élaboration du PSC 2022 afin que les gouvernements respectifs puissent en tenir compte dans la fixation de leur OMT (fixé dans la LPFP dans le contexte luxembourgeois). Suivant le PSC 2021, le Gouvernement se base sur un OMT minimal inchangé par rapport à la situation actuelle de +0,50% du PIB, ceci notamment sur base des projections récentes (mai 2021) des coûts liés au vieillissement du « 2021 Ageing Report » (« AR2021 »), présentées dans la présente évaluation. La progression des dépenses entre 2019 et 2070 de l'AR2021 est légèrement revue à la baisse par rapport à l'actualisation en 2018 (10,4% du PIB contre 12,9% du PIB).

Concernant la dette publique, celle-ci devrait poursuivre une trajectoire ascendante à moyen terme. Toutefois, l'objectif de maintenir l'endettement en-dessous de 30% du PIB comme prévu au programme gouvernemental de 2018 serait atteint (22 292 millions d'euros en 2025, soit 27,6% du PIB).

Dans son évaluation du PSC 2021, **le CNFP n'émet pas de recommandation principale (liée au respect de l'OMT)**, notamment au vu de l'invocation de la clause pour circonstances exceptionnelles sur le plan national, qui permet au Gouvernement de s'écarter de l'OMT en 2020, 2021 et vraisemblablement aussi en 2022, sans que le mécanisme de correction appliqué en temps normaux en cas d'écart dit « important » du solde structurel par rapport à l'OMT n'aura lieu d'être déclenché pour ces années. Néanmoins, il **émet d'autres recommandations et demandes de clarifications**, dont

- 1) une présentation plus claire des hypothèses sur lesquelles est basé le calcul du solde structurel, en indiquant l'origine d'éventuelles divergences avec celles entrant dans le calcul des prévisions du STATEC⁵⁹ ;
- 2) l'établissement d'une vue d'ensemble des emprunts obligataires similaire à celle publiée dans le PSC 2019.

⁵⁹ Voir page 43 du PSC 2021 : le niveau du PIB réel de l'année 2025 est différent du niveau du PIB potentiel de l'année 2025, mais l'écart de production est égal à 0,0%.

- 3) étant donné que l'ensemble des administrations de la sécurité sociale, regroupant les institutions de la sécurité sociale et le secteur hospitalier, est composé d'entités complètement différentes quant à leur statut, fonctionnement, missions et financement, une ventilation des dépenses et des recettes entre les deux groupes d'entités devrait accompagner la présentation des données afférentes pour une appréciation correcte des dépenses et recettes du sous-secteur sécurité sociale, au moins au niveau national ;
- 4) le solde nominal de la sécurité sociale diminue de manière quasi continue à partir de 2020, de 1,2 milliard d'euros en 2019 à 598 millions d'euros en 2025. Cette baisse graduelle mériterait des explications supplémentaires.

Annexe 1 – Liste des acronymes

AR	The Ageing Report
CE	Commission européenne
CNFP	Conseil national des finances publiques
Facilité	Facilité pour la reprise et la résilience
FDGC	Fonds de dotation globale des communes
FMI	Fonds monétaire international
HoReCa	Secteur des hôtels, des restaurants et du Catering
ICC	Impôt commercial communal
IPCNI	Indice des prix à la consommation national (taux d'inflation)
IRC	Impôt sur le revenu des collectivités
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
IRTS	Impôt retenu sur traitements et salaires
Loi du 12 juillet 2014	Loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques
LPFP	Loi de programmation financière pluriannuelle
NDC	Note de conjoncture
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
PME	Petites et moyennes entreprises
Pacte	Pacte de stabilité et de la croissance
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 – Séries du PIB nominal et réel

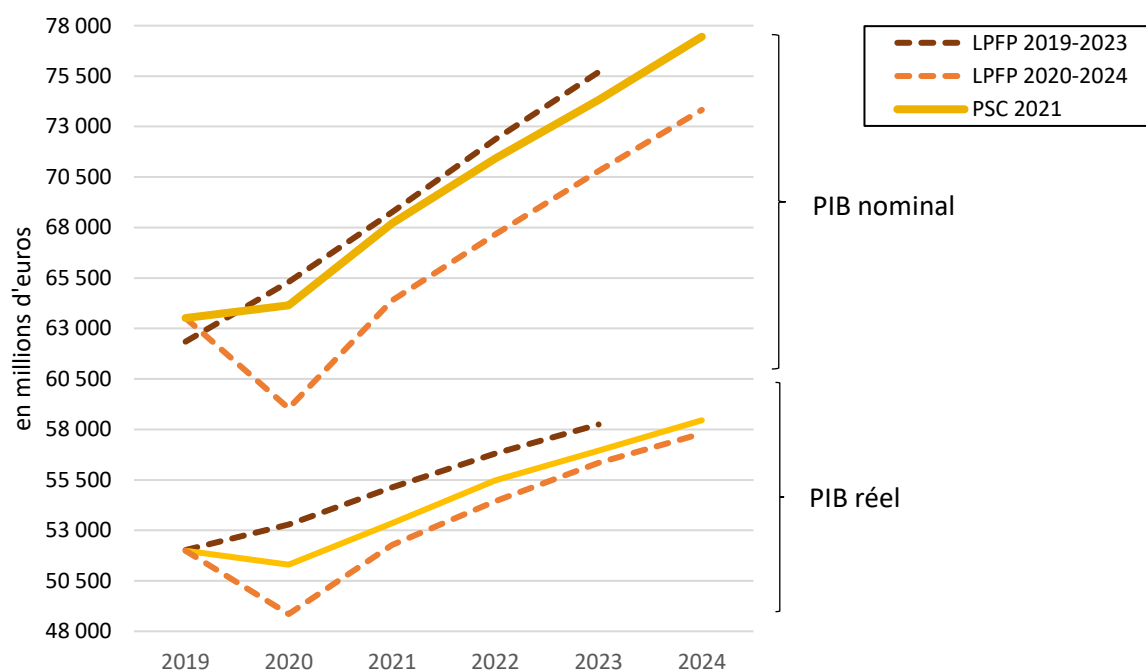
Dans le tableau et le graphique suivants, les séries temporelles du PIB nominal et réel des différentes LPFP et du PSC 2021 sont illustrées.

Tableau A.1 – PIB nominal et réel de la LPFP 2019-2023, LPFP 2020-2024 et du PSC 2021

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
PIB nominal						
LPFP 2019-2023	62 348	65 301	68 767	72 366	75 699	
LPFP 2020-2024	63 516	59 047	64 378	67 672	70 805	73 826
PSC 2021	63 516	64 143	68 207	71 416	74 320	77 452
PIB réel						
LPFP 2019-2023	52 025	53 284	55 129	56 807	58 245	
LPFP 2020-2024	51 983	48 854	52 278	54 440	56 351	57 796
PSC 2021	58 465	57 697	59 998	62 390	64 051	65 742

Sources : PSC 2021 ; LPFP 2020-2024 ; LPFP 2019-2023.

Graphique A.1 – Evolution du PIB nominal et réel suivant le PSC 2021, la LPFP 2019-2023 et la LPFP 2020-2024



Sources : PSC 2021 ; LPFP 2020-2024 ; LPFP 2019-2023.

Annexe 3 – Hypothèses d’ajustements par le nombre d’indice et l’indice des prix à la consommation

Dans le tableau suivant, les séries temporelles du nombre d’indice et de l’IPCN des différentes LPFP et PSC 2021 sont illustrées.

Tableau A.2 – Nombre d’indice (NI) et IPCN de la LPFP 2019-2023, LPFP 2020-2024 et du PSC 2021

	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre d’indice					
LPFP 2019-2023	834,76	843,45	857,40	877,01	
LPFP 2020-2024	834,76	834,76	846,90	857,40	877,00
PSC 2021	834,76	834,76	850,41	864,53	878,84
Indice des prix à la consommation					
LPFP 2019-2023	887,28	901,48	917,28	932,42	
LPFP 2020-2024	879,76	891,20	902,35	917,04	933,25
PSC 2021	878,52	893,34	909,13	926,05	943,93

Sources : PSC 2021 ; LPFP 2020-2024 ; LPFP 2019-2023.

Afin de proposer aux lecteurs une comparabilité accrue des chiffres concernant les mêmes exercices établis à des moments différents, le CNFP tient ponctuellement compte des hypothèses différentes en matière d’IPCN et du NI retenus au PSC 2021 par rapport aux lois de programmation financières précédentes. En effet, certaines recettes et dépenses dépendent significativement de ces paramètres. En conséquence, différentes recettes et dépenses prévues dans la LPFP 2019-2023 et dans la LPFP 2020-2024, ont été ramenées au niveau de l’IPCN et du NI retenus au PSC 2021. Cette extrapolation est certes entourée d’un certain degré d’approximation, mais il convient de tenir compte de ces facteurs de progression « mécaniques » dans la comparaison. En effet, vu les hypothèses de l’évolution de l’IPCN et du NI plus élevée dans la LPFP 2019-2023 par rapport au PSC 2021, les hausses de certaines dépenses sont nettement amenuisées et les baisses de certaines recettes amplifiées si on se limite tout simplement à l’écart non réajusté PSC - LPFP.

Toutefois, en ce qui concerne l’impact du changement de prévisions en matière d’IPCN, il a été renoncé, dans le cadre de la présente évaluation, d’en faire une estimation. Celui-ci est en principe susceptible d’impacter notamment, du côté des recettes, la taxe à valeur ajoutée (« TVA ») et certaines accises et, du côté des dépenses, la « consommation intermédiaire ». En raison de l’écart limité entre la prévision de la LPFP 2019-2023 et le PSC 2021 (-0,7% en 2023⁶⁰), conjugué à l’absence de données sur la proportion et les modalités de l’impact, l’estimation ne paraît pas aboutir à des montants suffisamment importants pour être retenus.

L’écart en matière de NI est le double (-1,4% en 2023⁶¹), mais affecte aussi des postes de recettes et de dépenses plus importants et de façon plus directe.

⁶⁰ -0,7% = (926,05/932,42 -1) * 100.

⁶¹ -1,4% = (864,53/877,01 -1) * 100.

Les ajustements effectués sur les chiffres budgétaires établies dans la LPFP 2019-2023 et la LPFP 2020-2024 sont dès lors les suivantes :

Au niveau de l'administration centrale :

- **Du côté des recettes :**

- o Impôts courant sur le revenu, le patrimoine, etc...

Un ajustement est effectué sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Concernant ce dernier, il convient de mentionner que la dernière Annexe nationale, établie en accompagnement du PSC 2018, établie en avril 2018, indiquait comme facteurs gouvernant l'évolution de l'impôt retenu sur traitements et salaires (« IRTS ») le NI, la masse salariale et un taux d'élasticité de +1,75.⁶² En appliquant la variation de l'hypothèse en matière de NI aux prévisions de l'IRTS et de l'impôt de solidarité afférent, de la LPFP 2019-2023 pour l'exercice 2023 (et en tenant compte du taux d'élasticité), la recette afférente se réduit de quelque 160 millions.

- o Cotisations sociales (appliquées aux rémunérations du personnel de la Fonction publique ; impact de l'ordre de 17 millions) ;

- **Du côté des dépenses :**

- o Rémunération des salariés, Prestations sociales en espèces et Autres transferts courants.

Pour ces derniers, dont le lien avec le NI ne s'applique pas généralement, seuls sont considérés les (importants) transferts à la sécurité sociale et aux administrations locales afin d'être cohérent avec les estimations relatives aux recettes de ces sous-secteurs.

Au niveau des administrations locales:

- **Du côté des recettes :**

- o Cotisations sociales et Autres transferts courants ;

- **Du côté des dépenses :**

- o Rémunération des salariés.

Au niveau de la sécurité sociale:

- **Du côté des recettes :**

- o Cotisations sociales et Autres transferts courants (à l'exception des prestations familiales) ;

- **Du côté des dépenses :**

- o Prestations sociales en espèces. (à l'exception des prestations familiales).

Vu le changement de structure découlant de l'intégration à partir du PSC 2020 du secteur hospitalier dans le sous-secteur sécurité sociale, une comparaison et partant un ajustement des rémunérations et prestations en nature en fonction du NI n'a pas de sens.

⁶² Annexe nationale du PSC 2018, page 14 :

« Au niveau des impôts sur les traitements et salaires, qui représentent près de la moitié des recettes de cette catégorie d'impôts directs, il faut noter un ralentissement en 2017[...]. Par ailleurs, cette catégorie d'impôts est affectée par les éléments suivants :

- Indexation (janvier 2017, août 2018, décembre 2019, mai 2021, septembre 2022) ;

- Augmentation de la masse salariale (suivant les estimations du STATEC [...]) ;

- Taux d'élasticité de +1,75. »

Annexe 4 – Définition du solde structurel et de l'OMT

Concernant le solde structurel, ce dernier représente le solde budgétaire nominal des administrations publiques (voir le sous-chapitre 3.2.2.), 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.

La notion de l'objectif budgétaire à moyen terme repose sur des dispositions du volet préventif du Pacte qui dispose à l'article 2bis du règlement (CE) no. 1466/97 que « *les OMT garantissent la soutenabilité des finances publiques ou une progression vers leur soutenabilité* ». L'OMT doit être d'autant plus ambitieux que la dette publique est supérieure à la valeur de référence du Traité de Maastricht (60% du PIB) et que le coût actualisé du vieillissement est important, obligeant ainsi les États membres à financer un tiers de ce coût. Ainsi, les États membres dont les finances publiques ne sont pas soutenables devraient soit améliorer leur situation budgétaire actuelle pour réduire la dette publique, soit mettre en œuvre des réformes réduisant la hausse future des dépenses liées au vieillissement, en particulier des réformes du système de retraite.

Chaque État membre de l'UE est tenu de fixer lui-même le niveau approprié de son OMT tous les trois ans dans le « Programme de Stabilité et de Croissance » qu'il transmet à la CE. Comme la dernière fixation de l'OMT pour le Luxembourg (+0,5% du PIB pour la période 2020 à 2022) remonte à 2019, le niveau de l'OMT pour la période 2023-2025 doit être fixé dans le cadre de l'actualisation du PSC qui sera présenté en avril 2022. Même si le Luxembourg est libre de fixer le niveau de son OMT, ce dernier ne peut pas se situer en-dessous d'un niveau théorique minimal déterminé par la CE (voir l'encadré 3 ci-après). En effet, comme mentionné ci-dessus, l'OMT minimal repose (entre autres) sur l'hypothèse d'un solde budgétaire visant à stabiliser la dette publique à 60% du PIB ainsi que sur le financement d'un tiers (33%) du coût actualisé du vieillissement.

Encadré 3 – La détermination de l'OMT minimal

Selon les dispositions européennes applicables pour tous les pays de l'UE, l'OMT minimal pour le Luxembourg est calculé en se basant sur les trois valeurs suivantes :

- A. Une limite inférieure de -1% du PIB pour les pays membres de la zone euro (OMT^{EA}), corrigée à -0,5% du PIB suite à l'entrée en vigueur du Pacte signé en 2012.

$$OMT^{EA} = -0,5 \% \text{ du PIB}$$

- B. Une limite inférieure minimale assurant une marge de sécurité par rapport à la limite de 3% du PIB en matière de déficit (OMT^{MB}). La limite est actualisée chaque année dans le « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact » de la CE.

$$OMT^{MB} = -1,3 \% \text{ du PIB}$$

- C. Une valeur de référence minimale assurant la soutenabilité à long terme des finances publiques (OMT^{ILD}). En particulier, il s'agit ici d'un seuil qui résulte de la somme des trois facteurs suivants :

- (i) le solde budgétaire nécessaire pour stabiliser la dette publique à un niveau de 60% du PIB à horizon 2070 ;
- (ii) l'ajustement nécessaire pour financer un tiers du coût actualisé du vieillissement de la population (pension, assurance dépendance, santé, éducation et chômage) ;
- (iii) un effort supplémentaire pour les pays dont la dette publique dépasse 60% du PIB (actuellement non applicable au Luxembourg).

$$OMT^{ILD} = (i) + (ii) + (iii)$$

$$OMT^{ILD} = \underbrace{-60\% \text{ du PIB} \times \text{PIB}_{2019-2070}^{\text{nom}}}_{i} + \underbrace{33\% \times C_{\text{vie}}}_{ii} + \underbrace{0}_{iii}$$

avec $\text{PIB}_{2019-2070}^{\text{nom}}$ = taux de croissance annuel moyen du PIB nominal projeté entre 2019-2070 ;
 C_{vie} = coût actualisé du vieillissement.

La valeur la plus élevée parmi les trois seuils (OMT^{EA} , OMT^{MB} et OMT^{ILD})⁶³ fournit la valeur de l'OMT minimal auquel chaque État doit se conformer dans la fixation de son propre OMT.

D'où :

$$OMT \text{ minimal} = \max(OMT^{EA}; OMT^{MB}; OMT^{ILD})$$

⁶³ OMT^{EA} = "Medium-Term Objective - Euro Area"; OMT^{MB} = "Minimum Benchmark"; OMT^{ILD} = "Implicit Liabilities & Debt".