

Evaluation des finances publiques

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

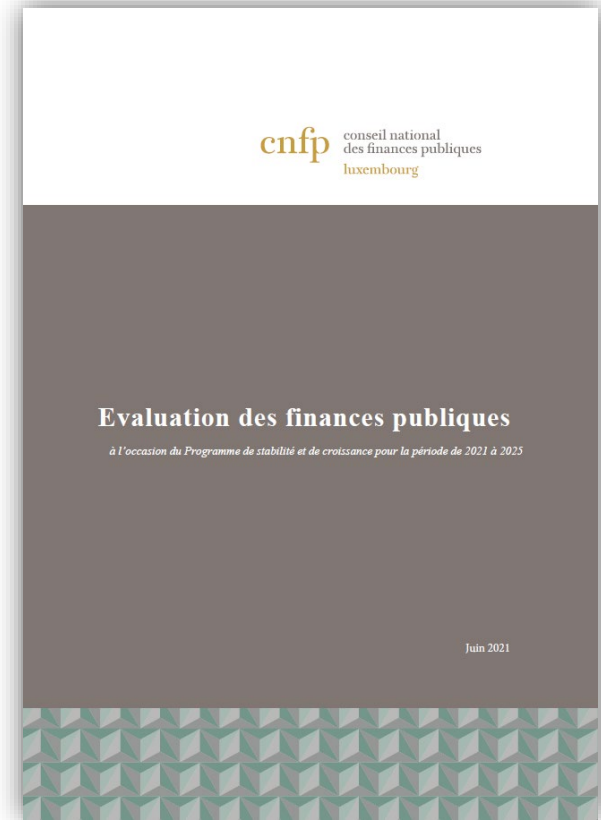
Juin 2021

Introduction

Le deuxième PSC sous le signe de la crise

Structure de la présentation:

1. Cadre juridique du PSC 2021
2. Analyse des prévisions macroéconomiques
3. Analyse des prévisions budgétaires
4. Analyse de la règle de gouvernance budgétaire
5. Dette publique
6. Conclusion et recommandations



1. Cadre juridique du PSC 2021 et clause dérogatoire générale

- La clause permet aux Etats Membres de déroger aux obligations budgétaires.
- **3 mars 2021**: décision de la CE de prolonger au niveau européen la clause dérogatoire générale pour l'année 2021 et vraisemblablement 2022.
- 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 serait *a priori* prévue pour l'année 2023.
- En cas de non-prolongation de la clause, une trajectoire d'ajustement du solde budgétaire structurel vers l'OMT devra être établie.
- Discussions actuellement engagées sur le plan européen pour modifier le dispositif de surveillance budgétaire.

2. Analyse des prévisions macroéconomiques sous-jacentes au PSC 2021

Tableau 1 – Scénario macroéconomique de base du PSC 2021

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PIB réel (zone euro) (évolution en %)	-7,1	4,2	4,9	2,2	1,4	1,4
PIB réel (millions d'euros)	51 300	53 346	55 473	56 949	58 453	59 985
<i>Idem, évolution en %</i>	-1,3	4,0	4,0	2,7	2,6	2,6
Emploi total intérieur (évolution en %)	2,0	1,7	2,8	2,4	2,2	2,2
Taux de chômage (% de la pop active, déf. ADEM)	6,3	6,8	6,4	6,6	7,0	7,5
Taux d'inflation (IPCN, évolution en %)	0,8	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0

- Les effets négatifs de la crise autour du COVID-19 sont plus faibles qu'initialement prévus et la situation économique luxembourgeoise se présente très favorablement en comparaison européenne.
- En 2020, le Luxembourg se trouvait en récession (baisse du PIB réel de 1,3%), suivi d'un rebond économique (hausse du PIB réel de 4,0%) en 2021.
- La croissance économique est supposée se stabiliser à 2,6% à moyen terme après un nouvel exercice de haute conjoncture en 2022 (au niveau, le PIB réel de 2022 dépasserait ainsi le PIB réel de 2019 de 6,7% (selon LPFP 2020-2024: 3,9%)).
- A moyen terme: hausse prononcée du taux de chômage (7,5%) malgré un emploi intérieur positif (2,2%).

2. Analyse des prévisions macroéconomiques sous-jacentes au PSC 2021

Tableau 2 – Prévisions du PIB réel du Luxembourg en comparaison

	Croissance réelle du Luxembourg (en %)					
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PSC 2021 (27 avril 2021)	-1,3	4,0	4,0	2,7	2,6	2,6
LPFP 2019-2023 (octobre 2019)	2,4	3,5	3,0	2,5	-	-
LPFP 2020-2024 (octobre 2020)	-6,0	7,0	4,1	3,5	2,7	-
CE (12 mai 2021)	-1,3	4,5	3,3	3,4	3,4	3,3
FMI (4 avril 2021)	-1,3	4,1	3,6	3,1	2,7	2,5
STATEC (8 juin 2021)	-1,3	6,0	3,5	-	-	-

Prévisions macroéconomiques en comparaison:

- **2020:** déclenchement de la pandémie
 - Contraction de l'économie de 1,3%;
 - Ampleur de la crise moins grave qu'initialement prévue (-6,0% dans la LPFP 2020-2024).
- **2021:** rebond économique
 - Proximité entre le PSC 2021 et le FMI;
 - CE et NDC 1-21 plus optimistes.
- **2023 :** rapprochement des prévisions du PSC 2021 à la LPFP 2019-2023.

3. Analyse des prévisions budgétaires à la base du PSC 2021

Tableau 3 – Prévisions du solde nominal à court terme

En millions d'euros	2020	2021	2022
Solde Administration centrale	-3 338	-2 095	-1 695
Idem (en % du PIB)	-5,2	-3,1	-2,4
Solde Administrations publiques	-2 620	-1 359	-923
Idem (en % du PIB)	-4,1	-2,0	-1,3

- **2020:** détérioration du solde nominal suite à la crise de la COVID-19
 - des administrations publiques (-4,1% du PIB);
 - de l'administration centrale (-5,2% du PIB), ce qui correspond par rapport à la LPFP 2020-2024 à une amélioration de 1,7 milliard d'euros:
 - **Moindre baisse des recettes de 1 091 millions d'euros**
 - Meilleure activité économique;
 - Montant moins élevé des reports de paiement.
 - **Moindre hausse des dépenses de 649 millions d'euros**
 - les moyens alloués aux mesures dans le cadre du programme de stabilisation et Neistart Lëtzebuerg n'ont pas été utilisés en totalité.
- **2021 et 2022:** solde nominal des administrations publiques de -2,0% du PIB et de -1,3% du PIB.
 - Projections plus favorables du FMI (-1,5% en 2021 et -0,5% en 2022), de la CE (-0,3% en 2021 et -0,1% en 2022) et du STATEC dans sa récente NDC (-0,7% en 2021 et +0,7% en 2022).

3. Analyse des prévisions budgétaires à la base du PSC 2021

Tableau 4 – Prévisions du solde nominal à moyen terme

En millions d'euros	2023	2024	2025
Solde Administration centrale	-1 106	-747	-422
Idem (en % du PIB)	-1,5	-1,0	-0,5
Solde Administrations publiques	-274	33	293
Idem (en % du PIB)	-0,4	0,0	0,4

Tableau 5 – Différences entre le PSC2021 et les dernières LPFP

Administration centrale	2023	
	Différence entre le PSC 2021 et la ...	
	LPFP 2020-2024	LPFP 2019-2023
	En millions d'euros	
Recettes	836	-1 221
Dépenses	281	43
Solde	555	-1 264

- **A moyen terme**, le solde nominal des administrations publiques, tout en restant en terrain négatif pour 2023 (-0,4% du PIB), est estimé s'améliorer graduellement en direction d'un solde de +0,4% du PIB en 2025.
 - **2023**: par rapport à la LPFP 2019-2023, détérioration du solde de l'administration centrale de 1 264 millions d'euros
 - Recettes: -1 221 millions d'euros;
 - Dépenses: +43 millions d'euros.

En tenant compte de l'hypothèse moins élevée concernant le NI retenue au PSC 2021 par rapport à la LPFP 2019-2023 :

- *la baisse des recettes se réduit pour se rapprocher plutôt du milliard;*
- *la hausse des dépenses est plus prononcée.*

Le NI du PSC 2021 étant appliqué aux chiffres de la LPFP 2019-2023.

3. Analyse des prévisions budgétaires à la base du PSC 2021

Tableau 6 – Evolution des catégories « consommation intermédiaire » et « rémunérations des salariés suivant la LPFP2019-2023 (modifiée avec le NI) et le PSC 2021

Administration centrale	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%)

- L'accroissement de la consommation intermédiaire dépasse en moyenne annuelle de 3,2% 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 afférent.

3. Analyse des prévisions budgétaires à la base du PSC 2021

Tableau 7 – Prévisions des soldes nominaux de deux sous-secteurs

En millions d'euros	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Solde Administrations locales	-122	2	25	81	79	117
Idem (en % du PIB)	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Solde Sécurité sociale	840	735	747	751	701	598
Idem (en % du PIB)	1,3	1,1	1,0	1,0	0,9	0,7

- Même si l'impact budgétaire de la pandémie sur le solde de l'administration centrale est de loin le plus important, les soldes des administrations locales et de la sécurité sociale connaissent également une détérioration par rapport aux années pré-crise.
 - **Le solde des administrations locales** affichera un déficit de 122 millions d'euros en 2020. Dès 2021, la situation s'améliorera graduellement pour atteindre un surplus de 117 millions d'euros en fin de la période sous revue.
 - **Le solde 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.

3. Analyse des prévisions budgétaires à la base du PSC 2021

L'analyse des dépenses de la sécurité sociale est par ailleurs rendu problématique par l'intégration, à partir du PSC 2020, des dépenses et recettes du secteur hospitalier.

Tableau 8 – Comparaison entre le PSC 2021 et la LPFP 2019-2023, année 2019

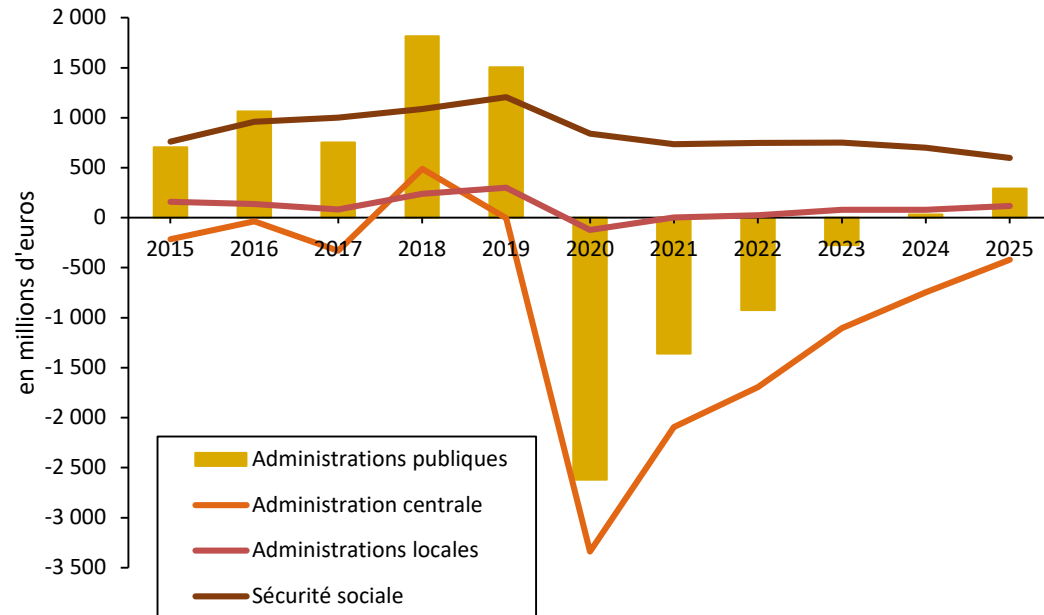
Sécurité sociale	2019		Différence	Rapport
	LPFP 2019-2023	PSC 2021		
(en millions d'euros)	(a)	(b)	(b)-(a)	(b)/(a)
Recettes	12 061	12 341	+280	1,0
Production marchande	44	182	+138	4,1
Production non marchande	0	65	65	-
Transferts en capital	19	52	33	2,7
Autres*	11 997	12 041	44	1,0
Dépenses	10 999	11 135	+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	-

*Autres : Transferts en capital à recevoir

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

3. Analyse des prévisions budgétaires à la base du PSC 2021

Graphique 1 – Evolution du solde budgétaire nominal par sous-secteur



4. Règles de gouvernance budgétaire

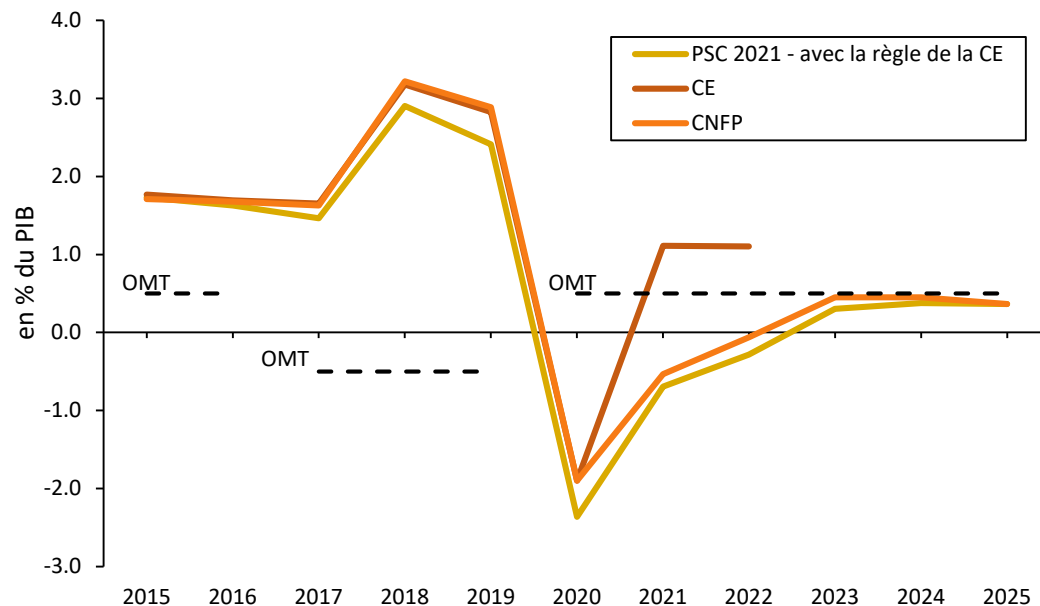
2020, 2021 et vraisemblablement 2022: clause pour circonstances exceptionnelles

- le Luxembourg n'est pas tenu de respecter l'OMT de +0,5% du PIB.

2023-2025 : fixation de l'OMT minimal par la CE

- le Gouvernement se base sur un OMT inchangé de +0,5% du PIB notamment suite aux nouvelles projections du coût lié au vieillissement (« 2021 Ageing Report »).

Graphique 2 – Evolution du solde structurel des administrations publiques et OMT

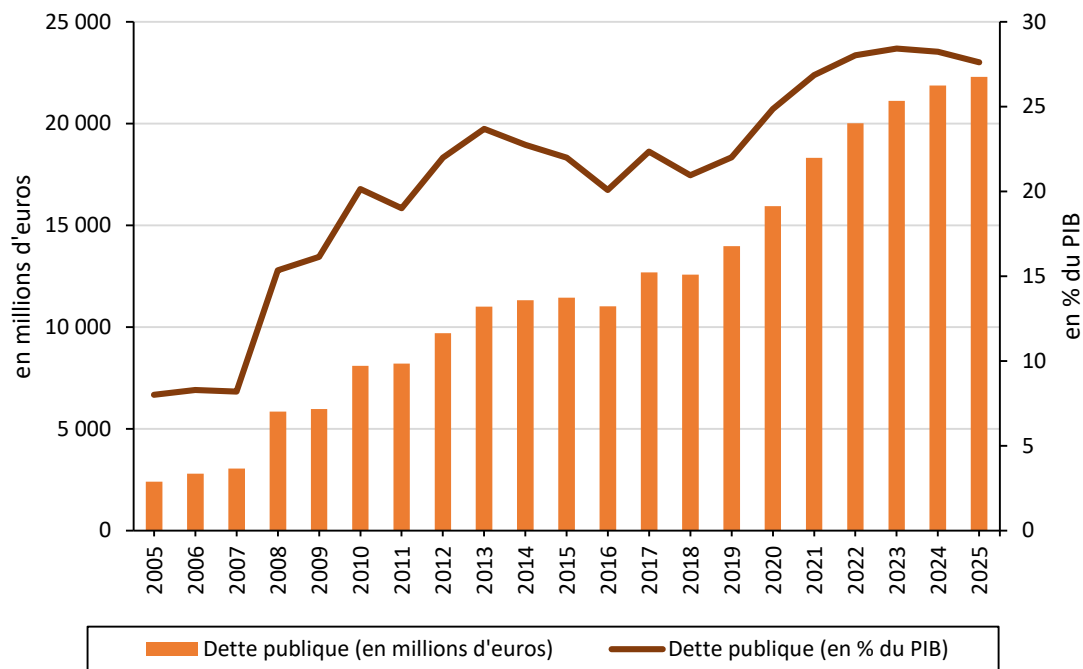


- **2020-2022:** non-respect de l'OMT (sans incidence) (sauf pour la méthode « CE » pour les années 2021 et 2022; +1,1% du PIB).
- **2023-2025:** non-respect d'un OMT probable de +0,5% du PIB selon les méthodes « PSC 2021 » et « CNFP ».

Mais le mécanisme de correction ne doit pas être déclenché, puisque les soldes structurels ne présentent pas un écart dit « important » par rapport à l'OMT.

5. Dette publique

Graphique 3 – Dette publique consolidée des administrations publiques



Trajectoire ascendante de la dette publique consolidée des administrations publiques:

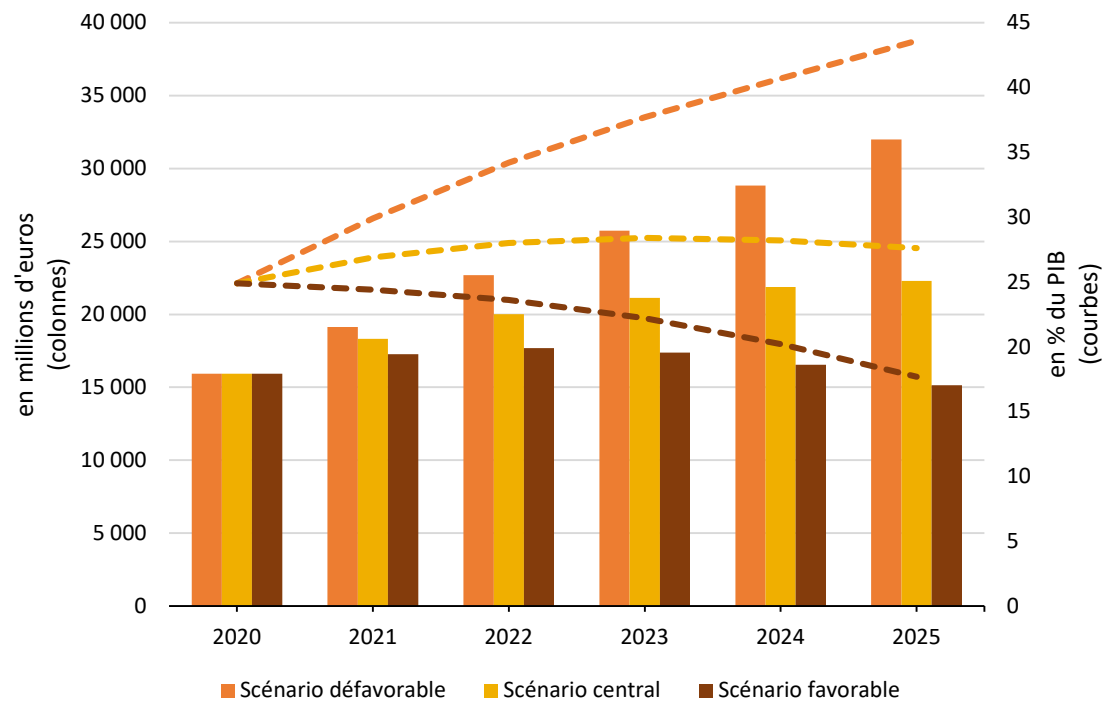
- **2020:** 15 942 millions d'euros, soit 24,9% du PIB;
- **2021:** 18 322 millions d'euros, soit 26,9% du PIB;
- **2025:** 22 292 millions d'euros, soit 27,6% du PIB.

Légère baisse du taux d'endettement à partir de 2023 (28,4%).

Trois emprunts obligataires avec un volume global de 6,5 milliards d'euros effectués depuis le début de la crise sanitaire.

5. Dette publique

Graphique 4 – Impact des scénarii sur la dette publique



6. Conclusion et recommandations

I. Le CNFP constate que, sur base des données disponibles, le PSC 2021 respecte les lignes directrices européennes et la législation nationale, dont résulte notamment la dispense de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme en 2020, en 2021 et vraisemblablement en 2022 du fait de l'application de la clause dérogatoire générale.

De 2023 à 2025, et en gardant à l'esprit que l'OMT minimal sera refixé par la CE en 2022, les soldes structurels prévus ne présentent pas un écart dit « important » par rapport à un OMT de 0,50% (tel que fixé par la LPFP 2020-2024 pour 2023 et 2024 et selon un calcul préliminaire de l'OMT minimal sur base des projections récentes du Ageing report pour 2025)

II. Le CNFP voudrait néanmoins formuler quelques recommandations et demandes de clarification, dont :

- 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 STATEC;
- L'établissement d'une vue d'ensemble des emprunts obligataires similaire à celle publiée dans les PSC 2019;
- Etant donné que le secteur hospitalier et l'ensemble regroupant les institutions de la sécurité sociale sont composés 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;
- Dans le cadre du solde nominal de la sécurité sociale des explications supplémentaires concernant la diminution continue de 1,2 milliard d'euros en 2019 à 598 millions d'euros en 2025.

Merci de votre attention !